

Info

II(10) nr. 3/2012

Analiza inter pares a Consiliului pentru Stabilitate Financiară asupra sistemelor de garantare a depozitelor

În luna februarie 2012, Consiliul pentru Stabilitate Financiară (Financial Stability Board - FSB)¹ a dat publicității cea mai recentă analiză tematică² a sa a cărei sinteză este prezentată în cele ce urmează.

I. Introducere

Sistemul de garantare a depozitelor (SGD) privește atât un set de funcțiuni specifice de asigurare a protecției pentru deponenții la bănci, cât și relația cu alți participanți la rețeaua de asigurare a stabilității financiare. Un SGD eficient reprezintă un pilon important al rețelei de asigurare a stabilității financiare și joacă un rol-cheie în ceea ce privește protecția deponenților și contribuția la stabilitatea sistemului financiar.

Garantarea explicită și limitată a depozitelor a devenit alegerea preferată printre membrii FSB. Astfel, 21 din cei 24 de membri ai FSB (excepție făcând China, Arabia Saudită și Africa de Sud) au înființat un SGD explicit, cu obiective definite prin reglementări și făcute cunoscute publicului.

Obiectivul analizei inter pares, efectuată de FSB, este de a evalua sistemele de garantare a depozitelor din jurisdicțiile membrilor FSB și schimbările planificate, folosind ca reper *Principiile fundamentale BCBS³-IADI⁴ pentru sisteme de garantare eficiente (Principii fundamentale)*. Analiza descrie practicile din jurisdicțiile membrilor FSB și rațiunile care stau la baza diverselor aranjamente de protecție a deponenților, incluzând și cazurile unde nu există un SGD explicit. De asemenea, sunt prezentate concluzii referitoare la eficiența reformelor implementate ca răspuns la criza financiară globală în perioada 2007-2009.

Rezultatele analizei se bazează, în principal, pe răspunsurile autorităților naționale din jurisdicțiile membrilor FSB la un chestionar referitor la caracteristicile principale ale SGD, reformele adoptate ca răspuns la criza financiară și lecțiile învățate, implementarea anumitor Principii fundamentale. Analiza a folosit, de asemenea, și informații relevante din surse publice.

În analiză au fost utilizate metodologia BCBS-IADI de evaluare a conformității sistemelor de garantare a depozitelor cu Principiile fundamentale, precum și orientări elaborate de IADI.

¹ Consiliul pentru Stabilitate Financiară (FSB) a fost înființat în vederea coordonării la nivel internațional a activității autorităților financiare naționale și a autorităților internaționale de reglementare, precum și a dezvoltării și promovării implementării de politici eficiente privind reglementarea și supravegherea financiară, cât și alte sectoare financiare, în scopul asigurării stabilității financiare. Membrii FSB reprezintă autorități naționale responsabile cu stabilitatea financiară din 24 de state și jurisdicții, instituții financiare internaționale, grupări internaționale ale autorităților de reglementare și supraveghere aferente anumitor sectoare, comitete de experți din bănci centrale. Începând cu anul 2010, FSB realizează periodic atât analize inter pares tematiche, cât și la nivel național.

² Analiza FSB asupra sistemelor de garantare a depozitelor poate fi consultată la http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_120208.pdf.

³ BCBS - Comitetul de la Basel pentru Supraveghere Bancară

⁴ IADI - Asociația Internațională a Asiguratorilor de Depozite

II. Reformele adoptate ca răspuns la criza financiară

Ca experiență, Statele Unite ale Americii au fost prima țară printre membrii FSB care a introdus garantarea depozitelor (1934). În perioada 1970-1990, jumătate dintre membrii FSB (12 din 24) au înființat unele forme de garantare a depozitelor, ceea ce a demonstrat o recunoaștere crescândă a importanței acestora în menținerea stabilității financiare și furnizarea unei protecții explicite pentru deponenți. În ajunul crizei, doar Australia, China, Arabia Saudită și Africa de Sud nu dispuneau de sisteme de garantare explicite.

Extinderea protecției explicite a deponenților de-a lungul anilor și deosebirea dintre SGD au condus la numeroase dezbateri referitoare la modul de asigurare a eficienței acestor sisteme și la rezolvarea posibilelor probleme pe care le-ar ridica, mai ales în ceea ce privește creșterea hazardului moral și distorsiunea evaluărilor legate de risc. Unii reprezentanți ai mediului academic și factori de decizie susțineau că sistemele de garantare implicite ar fi preferabile pentru promovarea unei discipline de piață, în timp ce alte voci subliniau că sistemele implicite ar conduce, de fapt, la acordarea de asistență financiară din partea guvernelor și la introducerea unei garanții integrale în eventualitatea unei crize. Câteva țări chiar anunțaseră că nu vor introduce garantarea depozitelor din cauza îngrijorărilor legate de posibile distorsiuni în ceea ce privește intermedierea financiară.

Ca rezultat al acestor dezbateri, în ajunul crizei, părerile despre cea mai potrivită formă de garantare erau mai degrabă generale și fără caracter prescriptiv. Diferitele jurisdicții au atribuit roluri diferite SGD. La nivel internațional s-au făcut eforturi pentru dezvoltarea de linii directe privind aranjamentele de garantare a depozitelor. Cu toate acestea, eforturile nu au avut un impact semnificativ, iar SGD au continuat să prezinte caracteristici variate în ceea ce privește mandatul, plafonul de garantare, structura de finanțare, existența contribuțiilor în funcție de risc sau accesul la surse de finanțare de urgență.

Criza financiară a determinat membrii FSB să-și consolideze sistemele de garantare a depozitelor. Peste jumătate din statele analizate au majorat plafonul de garantare și au făcut îmbunătățiri structurale ale schemelor naționale proprii, în timp ce șase state au introdus noi atribuții de soluționare a situațiilor băncilor neviabile pentru a face față provocărilor crizei. În prezent, este acceptat pe scară largă că hazardul moral nu este numai o problemă legată de felul în care un sistem de garantare a depozitelor este proiectat, ci mai degrabă trebuie privită în contextul aranjamentelor de soluționare.

Adoptarea rapidă de aranjamente extraordinare în vederea creșterii încrederii deponenților a semnalat importanța și necesitatea acestor reforme. Faptul că multe din aceste măsuri au devenit permanente sugerează o schimbare de percepție a rolului și eficienței sistemelor de garantare a depozitelor în promovarea stabilității financiare. Astfel, în prezent, se observă o reducere a eterogenității în ceea ce privește caracteristicile esențiale ale sistemelor de garantare a depozitelor și o mai mare convergență în practicile din diferite jurisdicții.

1. Măsuri extraordinare luate în timpul crizei

Cu toate că evenimentele de la începutul crizei financiare, declanșată în anul 2007, nu au avut un impact direct în toate jurisdicțiile membrilor FSB, în 15 din cele 24 de jurisdicții au fost adoptate măsuri extraordinare pentru a întări protecția deponenților pe măsura adâncirii crizei⁵. Majoritatea acestor măsuri au fost la dimensiunea întregului sistem și au inclus schimbări în sfera și plafonul de garantare, precum și modificări ale atribuțiilor SGD.

În majoritatea statelor, aceste măsuri au fost adoptate ca un răspuns precaut pentru menținerea încrederii deponenților și a stabilității financiare în timpul crizei. Pentru unii membri FSB, aceste măsuri au fost parte a unui pachet mai larg de măsuri ca răspuns la criză, în vederea susținerii băncilor și a menținerii stabilității financiare. Măsurile relevante au inclus facilități de asigurare a lichidității la nivelul întregului sistem, programe de recapitalizare, garantarea de către stat a datorii marilor entități financiare și, în anumite cazuri, recapitalizări bancare specifice și planuri de achiziție de active sau garanții (Franța, Germania, Olanda, Rusia, Elveția, Statele Unite ale Americii, Marea Britanie).

Măsurile extraordinare de protecție a deponenților au fost introduse într-o manieră necoordonată de la o jurisdicție la alta, fără o consultare prealabilă sau cu o consultare redusă între acestea. În nouă state (Australia, Franța, Hong Kong, Italia, Olanda, Singapore, Spania, Elveția, Statele Unite ale Americii) asemenea măsuri au fost introduse și ca un răspuns competitiv la măsurile similare luate de alte țări.

Zece membri ai FSB au majorat plafonul de garantare în timpul crizei, în timp ce patru dintre aceștia (Franța, Germania, Hong Kong, Singapore) au introdus garantarea integrală temporară⁶. Criza a

⁵ Japonia, Coreea de Sud, Mexic și Turcia au fost printre țările care nu au implementat măsuri extraordinare în timpul recente crize globale, dar au făcut acest lucru ca răspuns la crizele din anii 1990 și 2000.

⁶ În cazul Franței și Germaniei, această garantare a luat forma unei declarații politice care asigura deponenții că nu își vor pierde banii depuși în băncile autorizate.

determinat, de asemenea, pe unul din membrii FSB (Australia) să accelereze planurile de înființare a unei scheme de garantare explicite. În octombrie 2008, Australia a înființat un sistem explicit de garantare a depozitelor cu un plafon de garantare temporar de 1 milion dolari australieni. Adițional a fost înființată o schemă separată, voluntară, pentru depozite de peste 1 milion dolari australieni. Statele Unite ale Americii au furnizat o garanție integrală pentru conturile de tranzacții nepurtătoare de dobândă, până la sfârșitul anului 2010 (ulterior extinsă până în 2012). Trei membri FSB (Brazilia, Coreea de Sud, Elveția) au extins sfera de garantare pentru a include anumite produse care nu erau protejate, ca de exemplu: anumite depozite la termen, depozitele în valută și depozitele unor scheme de pensii.

În jurisdicțiile FSB din statele membre ale Uniunii Europene (UE) au fost coordonate răspunsurile printr-un proces consultativ la nivelul UE și s-au realizat schimbări permanente la nivelul sistemelor proprii de garantare a depozitelor prin amendarea Directivei UE 94/19/CE referitoare la schemele de garantare a depozitelor. Prin directivă, plafonul minim de garantare pentru aceste țări s-a majorat de la 20.000 euro la 50.000 euro în iunie 2009 și mai târziu, în decembrie 2010, la valoarea armonizată de 100.000 euro. De asemenea, a fost introdusă cerința ca plata compensațiilor să se facă într-un interval de până la 20 zile lucrătoare, în loc de trei luni, termenul anterior, adăugându-se și alte cerințe legate de nevoia de furnizare de informații mai cuprinzătoare și în timp util către deponenți, precum și de testare regulată a sistemelor schemelor de garantare a depozitelor.

2. Evoluția protecției deponenților ca urmare a crizei

Renunțarea la măsurile temporare

Unele țări membre ale FSB au renunțat sau sunt în proces de renunțare la măsurile extraordinare adoptate în timpul crizei cu privire la plafonul de garantare. Rapiditatea cu care se face acest lucru este în general mai bună comparativ cu experiențele avute în timpul unor crize anterioare, mai ales că unele din aceste măsuri au avut un caracter preventiv⁷. Strategiile de comunicare folosite au cuprins, în general, declarații publice ale participanților la rețeaua

de asigurare a stabilității financiare, campanii de publicitate și informații postate pe site-urile web ale instituțiilor de garantare a depozitelor.

În unele cazuri, planurile de renunțare la garanțiile temporare au fost anunțate chiar în momentul introducerii acestora (Hong Kong și Singapore). Pentru a asigura o tranziție lină, Hong Kong a modificat legislația și a introdus modificările sistemului său de garantare a depozitelor imediat ce garanția integrală a expirat. S-a făcut o campanie largă de publicitate în mass-media pentru a anunța aceste schimbări, iar autoritățile au colaborat strâns cu industria bancară pentru a promova tranziția și a asigura disponibilitatea unei lichidități suficiente. Malaiezia, Hong Kong și Singapore au înființat în iulie 2009, un grup de lucru pe probleme de strategie de renunțare la garantarea integrală și au folosit acest grup pentru coordonarea acțiunilor lor. De asemenea, cu ajutorul acestui grup de lucru au fost coordonate și planurile Indoneziei de reducere a plafonului de garantare curent (care fusese majorat de la 100 milioane IDR la 2 miliarde IDR în octombrie 2008).

În septembrie 2011, guvernul australian a anunțat un nou plafon de garantare de 250.000 dolari australieni, valabil de la 1 februarie 2012. De asemenea, acesta a anunțat că va introduce o opțiune suplimentară de plată care să permită autorităților să transfere depozite către o nouă instituție. În tranziția către această schemă, Australia s-a bazat pe o serie de factori, cum ar fi: acoperirea, riscul financiar, hazardul moral, comparabilitatea și liniile directe pe plan internațional, impactul asupra deponenților, instituțiilor financiare și piețelor, finanțarea și guvernarea, precum și informarea publicului. Ca mijloace de informare, în Australia au fost utilizate declarațiile publice, site-ul web al SGD și liniile telefonice dedicate.

În mai 2010, Marea Britanie a renunțat la garantarea integrală oferită deponenților lui Northern Rock, Bradford and Bingley, precum și ai anumitor bănci islandeze de pe teritoriul acesteia. Modificarea din iunie 2009 a directivei UE referitoare la schemele de garantare a depozitelor a înlocuit declarația politică de garantare integrală în Franța, în timp ce în Brazilia garantarea temporară a anumitor depozite la termen va fi retrasă până la 1 ianuarie 2016.

Permanențizarea măsurilor de consolidare

În majoritatea jurisdicțiilor membre ale FSB au fost dezvoltate continuu caracteristicile principale ale SGD. Printre acestea se află: introducerea unor sisteme de garantare explicite (Australia), majorarea plafoanelor de garantare (membrii UE, Rusia, Elveția, Statele Unite ale Americii) și extinderea sferei de garantare (Coreea de Sud și Elveția), scurtarea termenului de plată a compensațiilor (membrii UE),

⁷ Trei membri ai FSB au făcut comentarii referitoare la experiențele avute în ce privește renunțarea la garanțiile temporare introduse în timpul crizelor financiare anterioare (Japonia, Mexic, Turcia). În Japonia, garantarea integrală temporară introdusă în iunie 1996 a fost retrasă treptat în deceniul următor, garantarea integrală a deponenților obișnuiți rămânând în vigoare până în 2005. Turcia a renunțat treptat în 2003-2004 la garantarea integrală introdusă în 2000. Mexic a utilizat garantarea integrală pentru a facilita tranziția la un SGD limitat explicit, plafonul fiind redus gradual, pe tipuri și sume, între 1999 și 2005, folosind un plan de tranziție în șapte etape.

eliminarea co-garantării (Germania, Rusia, Marea Britanie), eliminarea compensării datoriilor reciproce (Olanda, Singapore, Marea Britanie), modificarea bazei de calcul și a cotelor de contribuție (Statele Unite ale Americii) și adoptarea finanțării ex-ante (Olanda).

Aceste schimbări au fost introduse pentru a limita riscul retragerilor masive de la bănci, a asigura o mai bună protecție a deponenților sau, în cazul UE, a armoniza protecția deponenților oferită de un grup de țări. Nu toate schimbările au fost generate numai de criză – de exemplu, în Statele Unite ale Americii, plafonul de garantare nu mai fusese majorat din 1980, iar necesitatea creșterii acestuia a survenit înainte de criză. Acest obiectiv a fost atins atunci când Congresul a aprobat majorarea definitivă a plafonului temporar de 250.000 dolari americani.

Alte schimbări permanente s-au referit la conferirea de atribuții și mandate extinse sistemelor de garantare a depozitelor și celorlalte instituții participante la rețeaua de asigurare a stabilității financiare. Atribuțiile extinse au permis unor membri să furnizeze opțiuni alternative de soluționare (în loc de plată a compensațiilor), cum ar fi asistența financiară și asigurarea de lichidități sub formă de achiziție de credite și garantarea investițiilor cu creanțe (Brazilia). Rusia a conferit atribuții extinse sistemului de garantare a depozitelor pentru a preveni falimentul băncilor de importanță sistemică intrate în dificultate și a aranja tranzacții de achiziție de active și asumare de pasive. În Canada și Marea Britanie au fost introduse regimuri speciale de soluționare a băncilor cu probleme, iar în Statele Unite ale Americii a celor de importanță sistemică. După evaluarea perioadei de criză, Germania a implementat, în ianuarie 2011, legislația care prevede un regim mai flexibil pentru restructurarea și reorganizarea instituțiilor de credit.

III. Caracteristicile-cheie ale sistemelor de garantare a depozitelor

Cele mai multe caracteristici ale SGD analizate sunt, în general, în concordanță cu Principiile fundamentale. În particular, mandatele SGD analizate sunt clar definite, specificate formal și făcute cunoscute publicului; obligativitatea de a fi membru al unui SGD este adoptată, iar plafoanele de garantare aplicate sunt suficient de mari pentru ca majoritatea deponenților să fie protejați integral de SGD. Unele din aceste caracteristici au apărut ca răspuns la reformele induse de criza recentă și au îmbunătățit capacitatea SGD de a întări încrederea deponenților în situația în care apar problemele în sectorul bancar.

În același timp, există domenii în care par a fi divergențe sau neconcordanțe cu Principiile fundamentale, care necesită mai mult timp și efort pentru a fi rezolvate – de exemplu, în ceea ce privește

garantarea, structurile de guvernare, aranjamentele de finanțare de rezervă, schimbul de informații, perioada de efectuare a plăților de compensații și informarea publicului.

1. Structura aranjamentelor de protecție a deponenților

Aproape în toate jurisdicțiile membrilor FSB (21 din 24) există un sistem de garantare explicit limitat pentru protecția deponenților. Australia a fost ultima care a introdus un sistem explicit de garantare a depozitelor, rămânând doar trei jurisdicții fără un astfel de sistem: Africa de Sud, China și Arabia Saudită.

Africa de Sud intenționează să adopte un astfel de sistem în 2012. Schema din Africa de Sud va garanta depozite din cadrul băncilor comerciale și mutuale și va funcționa sub autoritatea South African Reserve Bank. Pentru segmentul de bănci cooperatiste, va fi stabilit un sistem separat, sub egida Cooperatives Bank Development Agency. Limita propusă pentru garantarea deponenților, pentru ambele scheme, va fi SAR 100.000 (în jurul valorii de 15.000 USD) și finanțarea va fi ex-ante.

China analizează în prezent posibilitatea de instituire a unei scheme de garantare explicite limitate pentru a garanta depozitele la toate instituțiile financiare. Această inițiativă a fost inclusă în cel de-al doisprezecelea "Plan cincinal privind dezvoltările naționale economice și sociale" adoptat de Congresul Național al Poporului în luna octombrie 2010. Astfel, a fost înființat un grup de lucru comun din reprezentanți ai People's Bank of China și China Banking Regulatory Commission, în vederea proiectării și dezvoltării unui sistem de garantare a depozitelor. Pe baza cercetărilor preliminare, finanțarea ex-ante și contribuțiile în funcție de risc vor fi printre caracteristicile preferate de proiectare ale sistemului.

Arabia Saudită a studiat posibilitatea creării unui sistem de garantare explicit, dar a decis să nu adopte deocamdată unul, considerând că actualul cadru conservator de reglementări prudențiale și de supraveghere proactivă poate asigura deponenților suficientă protecție.

Majoritatea celorlalți membri ai FSB au un singur sistem de garantare, iar în șase state există mai multe sisteme⁸.

În Germania și Elveția se întâlnesc sisteme relativ diferite de garantare a depozitelor. În Germania, băncile comerciale participă la două sisteme statutare de garantare a depozitelor (unul pentru băncile private

⁸ Mai multe sisteme într-o singură jurisdicție garantează, în general, deponenții diferitelor tipuri de instituții (4 pentru Brazilia; 6 pentru Germania; 2 pentru Italia; 2 pentru Japonia și 2 pentru Statele Unite ale Americii; în Canada deponenții sunt asigurați la nivel național sau la nivel de provincie).

și unul pentru băncile din sectorul public), dar pot, de asemenea, să beneficieze de garantarea suplimentară voluntară oferită de asociațiile lor bancare. Cu toate acestea, sistemele private nu au competențe administrative și nu sunt supravegheate de către autoritatea din domeniu (BaFin). În plus, există două așa-numite sisteme instituționale de protecție (unul pentru cooperative și celălalt pentru băncile de economii), gestionate de către asociațiile bancare respective, care protejează viabilitatea instituțiilor membre, prin diverse acorduri și garanții încrucișate. Cu toate că instituțiile membre nu participă la sistemele statutare, acestea sunt supuse supravegherii de către BaFin și, în cazul în care condițiile de viabilitate nu sunt îndeplinite, membrii trebuie să treacă la una dintre schemele statutare.

În cazul Elveției, există un singur sistem de garantare, ex-post, deși unele bănci cantonale au pasivele garantate integral de către cantoanele lor (în schimbul plății unei taxe). În cazul în care lichiditățile băncii cu probleme nu sunt suficiente pentru a compensa deponenții, atunci se declanșează sistemul de garantare a depozitelor. Cu toate acestea, există o limită la nivel de sistem de 6 miliarde CHF pentru valoarea totală a contribuțiilor tuturor membrilor SGD; orice compensare a deponenților peste această sumă trebuie să fie plătită din lichidarea activelor instituției.

Structurile organizatorice ale SGD variază de la o jurisdicție la alta. Nouăsprezece dintre membrii FSB au SGD de tipul entităților autonome separate definite prin lege. În Olanda, SGD se află în cadrul băncii centrale (autoritatea de supraveghere), iar în Australia în cadrul autorității de reglementare prudențială, în timp ce Africa de Sud intenționează să înființeze sistemul de garantare explicit în cadrul băncii centrale (autoritatea de supraveghere).

Cele mai multe dintre SGD (în număr de 13) au o administrare publică, dar sunt finanțate de sectorul bancar. SGD din cinci jurisdicții au administrare privată (Argentina, Brazilia, Italia, Spania și Elveția). SGD din Japonia este deținut în comun de către guvern, Banca Japoniei și instituțiile financiare private. SGD din Franța este administrat privat, dar instituit prin reglementări și sub control public strict, pe când cele două sisteme statutare de garantare din Germania au o componentă mixtă public-privată, în care administrarea este privată, dar stabilită prin lege și având elemente de tip public, cum ar fi funcții de politică publică și supravegherea SGD de către autoritatea din domeniu.

În unele jurisdicții FSB, deponenții sunt protejați prin alte aranjamente instituționale (în plus față de reglementarea și supravegherea prudențială). Există 13 membri FSB (Argentina, Australia, China, Hong Kong, India, Indonezia, Mexic, Rusia, Singapore, Africa de Sud, Elveția, Turcia, Statele Unite ale Americii), care oferă prioritate deponenților sau SGD

față de alți creditori chirografari în procesul de lichidare bancară. În plus, Australia, Canada, Italia și Spania impun limite privind emisiunea de către bănci de obligațiuni garantate pentru a oferi o protecție suplimentară deponenților.

2. Obiective, mandate, competențe și guvernanta

Obiectivul principal de politică publică al jurisdicțiilor FSB în care există un sistem de garantare explicit este de a proteja deponenții. Douăsprezece jurisdicții (Canada, Franța, Germania, Hong Kong, India, Indonezia, Japonia, Coreea de Sud, Mexic, Rusia, Turcia, Statele Unite ale Americii) includ și obiectivul specific de a contribui la stabilitatea sistemului financiar. Toate jurisdicțiile cu un sistem de garantare a depozitelor au formalizat obiectivele de politică prin lege și/ sau statut.

Având în vedere diferențele existente între rețelele de asigurare a stabilității financiare din cadrul membrilor FSB, sistemele de garantare au o gamă largă de mandate care pot fi clasificate, în general, în următoarele patru categorii:

1. sisteme cu mandate restrânse, care sunt responsabile doar pentru rambursarea depozitelor garantate (mandat tip „paybox”) - Australia, Germania⁹, Hong Kong, India, Olanda, Singapore, Elveția;

2. mandatul de tip „paybox plus”, în care SGD are responsabilități suplimentare, cum ar fi unele funcții specifice de soluționare a situațiilor băncilor neviabile (Argentina, Brazilia, Marea Britanie);

3. mandatul de tip „minimizarea pierderilor”, în care SGD se angajează, în mod activ, în selectarea dintr-o suită completă a celei mai adecvate strategii de soluționare cu cost minim (Canada, Franța, Indonezia, Italia, Japonia, Mexic, Rusia, Spania, Turcia);

4. mandatul de „minimizare a riscului”, prin care SGD are funcții cuprinzătoare de minimizare a riscurilor, care includ o suită completă de competențe de soluționare, precum și responsabilități de supraveghere prudențială (Coreea de Sud și Statele Unite ale Americii).

În ciuda acestor diferențe, toate sistemele de garantare analizate au, în general, mandate bine definite și formalizate care sunt susținute de competențe adecvate, în conformitate cu principiile fundamentale corespunzătoare.

Approape toate SGD din cadrul jurisdicțiilor FSB au o structură de guvernanta, cum ar fi un comitet de conducere, consiliu de administrație, consiliu de

⁹ În general, sistemele de garantare din Germania au un mandat de tip „paybox”, cu excepția schemelor voluntare (pentru băncile din sectorul privat și public), care au responsabilități suplimentare referitoare la acțiunile de prevenire, precum și a sistemelor de protecție instituțională (pentru băncile cooperatiste și băncile de economii), care protejează viabilitatea instituțiilor membre.

supraveghere sau organism de administrare. Structura organismului de conducere reflectă, în general, o varietate de participanți la rețeaua de asigurare a stabilității financiare și de părți interesate relevante. În unele cazuri, acest organism este format, în principal, din oficiali guvernamentali (Rusia), reprezentanți ai sectorului bancar (Argentina, Brazilia, Franța, Germania, Italia, Elveția) sau ai autorității de supraveghere (Coreea de Sud, Statele Unite ale Americii). Componenta organismului de conducere este o caracteristică importantă a independenței operaționale a unui sistem de garantare. Pe lângă aceasta, în vederea unei evaluări corespunzătoare a independenței operaționale a unui sistem trebuie luate în considerare atât aspecte mai largi de guvernare, cum ar fi statutul legal al SGD (definit prin lege sau în legislația secundară), cât și adecvarea resurselor necesare îndeplinirii mandatului său. De asemenea, sunt luate în considerare competențele și cerințele corespunzătoare organismului de conducere, precum și relațiile cu alte părți interesate și sistemele proprii de supraveghere. Cu toate acestea, o structură echilibrată a organismului de conducere al SGD poate reduce potențialele conflicte de interese și influența abuzivă din partea anumitor părți interesate.

3. Participarea obligatorie și acoperirea

Participarea obligatorie

Aproape toate sistemele analizate par să îndeplinească principiul fundamental potrivit căruia participarea la un SGD ar trebui să fie obligatorie pentru toate instituțiile financiare care acceptă depozite de la cei ce au nevoie de protecție, ceea ce servește la evitarea selecției adverse. O excepție este Elveția, în care anumite instituții care atrag depozite - PostFinance (unitatea de servicii financiare a Swiss Post, care se află în proprietatea statului) și cooperativele - nu sunt acoperite de sistemul autohton de protecție a depozitelor, deoarece acestea nu au statut de bancă. Depozitele la PostFinance sunt acoperite integral printr-o garanție de stat, iar dimensiunea lor este semnificativă în raport cu totalul depozitelor bancare din sistemul elvețian.

Având în vedere scopul principal de protejare a intereselor deponenților locali și a stabilității sistemului financiar intern, în toate jurisdicțiile sunt acoperite depozitele deținute la subsidiarele băncilor străine. Cele mai multe SGD (14 din 20) garantează, de asemenea, depozitele deținute la sucursalele băncilor străine. În câteva jurisdicții (Australia, Coreea de Sud, statele membre UE și Statele Unite ale Americii) acoperirea a fost extinsă și asupra depozitelor atrase de sucursalele din străinătate ale băncilor locale.

Plafonul de garantare

Plafonul de garantare în rândul membrilor FSB cu un sistem de garantare explicit acoperă în mod adecvat marea majoritate a deponenților, în conformitate cu principiul fundamental corespunzător. În perioada analizată¹⁰, limitele de garantare per deponent și per instituție au variat de la 2.240 dolari americani (India), la peste 1 milion de dolari americani (Australia)¹¹, cu o medie de aproximativ 145.000 dolari americani. Ca urmare a crizei, aceste limite au crescut în mod substanțial în mai multe țări membre FSB. Exprimate ca procent din PIB-ul pe locuitor, limitele de garantare variază de la 83% (Argentina), la aproape 8.000% (Indonezia). Totuși, această măsură nu ia în considerare alți factori relevanți, cum ar fi tipurile de depozite acoperite (de exemplu, depozitele corporațiilor sau cele interbancare).

Asigurarea unui plafon adecvat de garantare este determinată mai degrabă de proporția depozitelor și a deponenților acoperiți, decât de nivelul absolut al plafonului de garantare. O proporție redusă a depozitelor și deponenților acoperiți poate conduce la instabilitate financiară, așa cum a demonstrat criza. Doar aproximativ jumătate dintre cei analizați ar putea furniza date statistice privind proporția deponenților care beneficiază de garantare integrală. Pentru jurisdicțiile pentru care există date disponibile, o medie de 84% din totalul deponenților eligibili a fost acoperită în întregime, cea mai mare proporție înregistrându-se în Brazilia (98,9%) și cea mai mică în Italia (55%). În ceea ce privește valoarea depozitelor acoperite ca proporție în total depozite, 19 state au furnizat date ce indică o medie de 42%, cea mai mare valoare înregistrându-se în Statele Unite ale Americii (79%) și cea mai mică în Singapore (19%).

Unele țări membre FSB (cum ar fi Japonia, Germania și Statele Unite ale Americii) prezintă un plafon relativ ridicat de garantare. Deși un plafon ridicat de garantare reduce probabilitatea retragerilor masive de la bănci, este necesară asigurarea unui echilibru adecvat între stabilitatea financiară și disciplina de piață. Un exemplu în acest sens este SGD din Canada, care garantează în întregime o valoare estimată de 97% din conturile de depozite eligibile, dar numai 35% din valoarea totală a depozitelor.

¹⁰ Analiza FSB s-a bazat pe răspunsurile primite din partea țărilor membre până la sfârșitul lunii august 2011 și a vizat caracteristicile existente ale SGD, schimbările planificate, precum și eficiența reformelor implementate ca răspuns la criza financiară globală în perioada 2007-2009. În ceea ce privește plafoanele de garantare aplicabile, valoarea depozitelor și proporția deponenților și a depozitelor acoperite integral, în analiza comparativă au fost utilizate datele aferente sfârșitului anului 2010.

¹¹ În cazul Australiei, noul plafon de garantare, în vigoare de la 1 februarie 2012, este de 250.000 dolari australieni.

Plafonul de garantare ar trebui să se aplice în mod egal tuturor băncilor participante la SGD, pentru a evita distorsiunile concurențiale care reduc eficiența SGD în menținerea stabilității în sectorul bancar. În cazul unor jurisdicții cu multiple SGD (Italia, Japonia, Statele Unite ale Americii), niciun tip de instituție financiară nu este acoperit în același timp de mai mult de un SGD, în timp ce limitele de protecție și tipurile de depozite garantate pentru diferite tipuri de instituții sunt în general similare în fiecare din aceste jurisdicții. Cu toate acestea, există diferențe în protecția oferită deponenților din Canada și Germania (precum și în Elveția, chiar dacă nu are mai multe SGD-uri), care pot da naștere la distorsiuni concurențiale ce ar putea fi problematice pentru SGD. În Canada, plafonul de garantare pentru cooperativele de credit locale variază în funcție de provincie. În Germania, așa cum s-a menționat anterior, băncile comerciale pot opta pentru o protecție suplimentară celei asigurate de sistemele statutare pentru a contrabalansa garantarea deplină a deponenților de către schemele de protecție instituțională pentru băncile cooperatiste și de economii. În Elveția, unele bănci cantonale au pasivele garantate integral de cantoanele în care se află, în plus față de participarea la sistemul autohton de protecție a deponenților.

Tipuri de depozite garantate

Schemele membrilor FSB acoperă o gamă largă de depozite. În toate jurisdicțiile analizate sunt garantate depozitele la vedere și depozitele la termen, precum și depozitele nerezidenților. Cele mai multe dintre SGD acoperă, de asemenea, depozitele în valută (16), depozitele societăților nefinanciare (19) și depozitele entităților din sectorul public (12). Depozitele interbancare nu sunt garantate, în general (excepție făcând Australia, Canada, Indonezia și Statele Unite ale Americii), în timp ce în aproape jumătate din jurisdicțiile analizate sunt acoperite depozitele instituțiilor financiare nebancale.

Compensarea și co-garantarea

În jumătate din jurisdicțiile analizate cu un sistem de garantare explicit se utilizează compensarea obligațiilor reciproce ale deponenților și instituțiilor de credit. Ca urmare a crizei financiare, în unele jurisdicții (Olanda, Singapore și Marea Britanie), aranjamentele de compensare au fost înlocuite cu un mecanism de plată brută, schimbare ce a reflectat atât îngrijorările deponenților privind expunerea parțială la risc, cât și eforturile de accelerare a procesului de plată a compensațiilor.

În niciuna din jurisdicțiile analizate nu se folosește în prezent co-garantarea, anumite state, cum

ar fi Germania, Rusia și Marea Britanie eliminând-o ca răspuns la lecțiile oferite de criza financiară.

4. Finanțarea

Criza financiară a demonstrat că încrederea deponenților depinde și de cunoașterea faptului că întotdeauna vor fi disponibile fonduri adecvate pentru a asigura rambursarea rapidă a creanțelor acestora. În timp ce responsabilitatea principală pentru suportarea costului garantării depozitelor ar trebui să revină băncilor, este importantă și existența aranjamentelor de finanțare în regim de urgență.

Structura finanțării

Factorii de decizie pot opta între o varietate de mecanisme de finanțare ex-ante și ex-post. Printre membrii FSB, un număr considerabil (16) și-au constituit un fond ex-ante ca răspuns la tendința din ce în ce mai accentuată în ceea ce privește modelele de finanțare din întreaga lume. În cinci jurisdicții (Australia, Italia, Olanda, Elveția, Marea Britanie) există mecanisme de finanțare ex-post, deși Olanda urmează să adopte finanțarea ex-ante în 2012, iar Italia și Marea Britanie iau în considerare această opțiune pentru viitorul apropiat.

Majoritatea SGD au prevăzute sisteme de finanțare de rezervă în regim de urgență – unele au capacitatea de a impune contribuții suplimentare și de a încasa sume din recuperările de creanțe aferente proceselor de lichidare, iar altele au acces la fonduri puse la dispoziție de băncile centrale sau ministerele de finanțe, în timp ce alte SGD pot împrumuta direct de pe piață. Este considerată o bună practică asigurarea accesului imediat al SGD la fonduri de urgență pentru a plăti prompt compensațiile și a întări astfel încrederea deponenților în acest tip de instituție. Printre statele cu asemenea aranjamente se numără Canada, Hong Kong, Japonia, Coreea de Sud și Statele Unite ale Americii.

Fondul de garantare a depozitelor

Structurile de finanțare ex-ante sunt susținute de un fond de garantare a depozitelor, finanțat din contribuții ale instituțiilor participante. În unele jurisdicții, sunt mai multe fonduri de garantare a depozitelor, corespunzătoare diferitelor SGD-uri existente (de exemplu, Brazilia, Canada, Germania, Italia, Statele Unite ale Americii). În alte jurisdicții (Coreea de Sud, Marea Britanie), un singur fond de garantare consolidat acoperă diferite instituții (cum ar fi băncile și societățile de asigurări) sau mai multe instrumente (de exemplu, depozite, pensii și investiții).

Dimensiunea fondurilor de garantare a depozitelor variază de la un membru FSB la altul, fiind

influențată de problemele cu care s-au confruntat sistemele financiare din țările respective și de costurile suportate ca urmare a falimentelor bancare. La sfârșitul anului 2010, gradul de acoperire a expunerii în țările membre FSB varia între -0,12% în Statele Unite ale Americii și 6,2% în Brazilia.

Cei mai mulți membri din FSB au un fond ținut stabilit prin legi sau regulamente ca o sumă/raport sau, după cum este cazul Canadei și al Coreei de Sud, stabilit ca o plajă de valori. Resursele fondurilor sunt folosite, în principal, pentru plata despăgubirilor în caz de faliment bancar, dar pot fi utilizate și pentru finanțarea măsurilor de soluționare a situațiilor băncilor neviabile sau în alte scopuri (de exemplu, utilizarea acestor fonduri de către alți participanți la rețeaua de asigurare a stabilității financiare - India).

Politica de investiții a fondurilor este în mod uzual centrată pe conservarea capitalului și asigurarea lichidității. De obicei, investițiile sunt restrânse la instrumente guvernamentale sau ale băncilor centrale, dar există și cazuri ca Franța sau Rusia care pot investi într-o gamă largă de instrumente pe piețele financiare.

Contribuții

SGD pot opta pentru o cotă uniformă a contribuțiilor instituțiilor participante sau pentru un sistem de contribuții diferențiate în funcție de profilul de risc al fiecărei bănci. Un sistem cu o contribuție uniformă este mai ușor de înțeles și de administrat, dar nu introduce o diferențiere între bănci cu diverse profiluri de risc. De cealaltă parte, un sistem de contribuții diferențiate în funcție de risc poate diminua hazardul moral prin obligarea băncilor care au adoptat un profil de risc mai ridicat la plata unui cost pentru acesta, însă sistemul este unul prociclic.

Membrii FSB sunt împărțiți în mod egal între cei care folosesc sistemul contribuției uniforme și cei care utilizează sistemul contribuțiilor în funcție de risc. În nouă jurisdicții (Argentina, Canada, Franța, Germania, Hong Kong, Singapore, Spania, Turcia, Statele Unite ale Americii) se utilizează contribuții pe bază de risc, în timp ce opt țări (Brazilia, India, Indonezia, Japonia, Coreea de Sud, Mexic, Olanda, Rusia) se bazează pe un sistem de contribuții uniformizat. Coreea de Sud și Olanda intenționează să adopte în viitor un sistem de contribuții diferențiate în funcție de risc.

Practicile de evaluare a riscului variază în funcție de factorii care se iau în considerare și de metodologia de calcul. Cel mai des se utilizează suma totală a depozitelor acoperite și profilul de risc al băncii. Alte elemente sunt mărirea depozitelor eligibile, depozitele totale și pasivele totale. O bună practică a utilizării atât a factorilor cantitativi, cât și a celor calitativi în evaluarea riscului poate fi întâlnită la

sistemele din Argentina, Canada, Turcia și Statele Unite ale Americii. Când se folosește un sistem de contribuții în funcție de risc, criteriile diferențierii între bănci ar trebui să fie transparente pentru toți participanții la SGD.

5. Soluționarea situațiilor băncilor neviabile, plata compensațiilor și recuperarea creanțelor

În general, în toate jurisdicțiile există rețele de asigurare a stabilității financiare care oferă un cadru pentru detectarea timpurie, intervenirea în timp util și soluționarea situațiilor băncilor cu probleme. Rolul SGD variază în funcție de acest cadru, țările cu atribuții extinse ale SGD fiind Canada, Franța, Indonezia, Japonia, Coreea de Sud, Mexic, Rusia, Spania, Turcia și Statele Unite ale Americii.

Din cele 21 de țări membre ale FSB, în ultimii 10 ani, 16 s-au confruntat cu falimente de bănci pentru care a fost activat SGD. Germania, India, Japonia, Rusia, Marea Britanie și Statele Unite ale Americii au cunoscut cele mai multe evenimente declanșatoare ale intervenției SGD, multe dintre acestea producându-se ca urmare a crizei financiare. Plățile de compensații au avut un caracter predominant în India, Rusia și Marea Britanie, în timp ce în alte jurisdicții s-au întâlnit mai degrabă restructurări care nu au implicat plăți de compensații. Pe de altă parte, Australia, Canada, Franța, Hong Kong și Singapore nu și-au activat sistemele de garantare a depozitelor de mai bine de 10 ani (sau de la crearea SGD, dacă au fost constituite recent).

Plata compensațiilor

Sistemele de plată a compensațiilor variază semnificativ între membrii FSB. În cazul Germaniei, schemele instituționale de protecție nu au niciun aranjament de plată a compensațiilor pentru deponenți întrucât acestea protejează instituțiile de credit membre împotriva insolvenței și a lichidării.

În ceea ce privește instituția care stabilește intervenția SGD, în practică aceasta poate fi instanța care declară falimentul (Olanda), autoritatea de supraveghere (Argentina, Brazilia, Franța, Germania, Indonezia, Italia, Rusia, Elveția, Turcia), SGD (Coreea de Sud) sau o combinație de instituții (Australia, Canada, Hong Kong, Japonia, Mexic, Marea Britanie, Statele Unite ale Americii).

Perioada legală de timp pentru rambursarea deponenților variază de la „cât mai curând posibil” pentru Canada și Statele Unite ale Americii la un maximum de cel mult 1 an pentru Turcia. Statele membre ale UE sunt obligate să efectueze plata compensațiilor în 20 de zile lucrătoare (cu posibilitatea prelungirii perioadei la 30 de zile în baza deciziei

autorității de reglementare sau a SGD). În unele țări unde SGD nu sunt obligate legal să facă plăți de compensații către deponenți într-o perioadă de timp prestabilită (Australia, Brazilia, Canada, Hong Kong, Coreea de Sud și Singapore), autoritățile s-au angajat public să respecte o țintă de timp. În cazul Elveției, SGD trebuie să plătească sumele necesare lichidatorului (sau agentului însărcinat cu redresarea băncii), acesta fiind obligat să ramburseze deponenții în cel mult 20 de zile lucrătoare după emiterea unui decret de către autoritatea de supraveghere/soluționare FINMA.

Perioadele de timp medii de plată a compensațiilor diferă de la o țară la alta, în special în funcție de momentul începerii plății compensației. În Statele Unite ale Americii, spre exemplu, media este de obicei ziua de lucru următoare închiderii băncii cu probleme, pe când în Germania, India sau Indonezia, aceeași perioadă se poate extinde peste un an. Perioade relativ scurte de plată a compensațiilor au fost raportate de Canada (1-8 săptămâni pentru plata completă, însă recentele simulări ale procesului de plată au fost definitivate în 7 zile lucrătoare), Hong Kong (14 zile pentru plată intermediară), Mexic (7 zile lucrătoare), Rusia (13 zile) și Marea Britanie (7 zile lucrătoare).

Acces corespunzător și în timp util la informații

Majoritatea SGD-urilor primesc informațiile de la autoritățile de supraveghere atunci când acestea consideră că este necesar să se recurgă la rambursarea deponenților garanți. Evenimentul declanșator poate surveni după constatarea neviabilității financiare (Canada) sau după declararea stării de faliment de către o instanță judecătorească (India). Imediat ce se stabilește intervenția SGD, acesta trebuie să primească sau să ceară informațiile necesare de la banca în cauză pentru a pregăti procesul de rambursare. În Argentina, Franța sau Elveția, informațiile sunt furnizate pe baza deciziei autorității de supraveghere de a se interveni. În Statele Unite ale Americii și în Australia, informațiile sunt primite în mod regulat direct de la băncile membre și sunt folosite la construirea unei situații centralizate pentru fiecare client.

SGD din Canada, Mexic și Statele Unite ale Americii primesc informații despre situația băncilor în mod regulat de la autoritățile de supraveghere și/ sau direct de la bănci. Această bună practică internațională asigură accesul SGD la informații detaliate despre depozite cu mult înainte de apariția unui risc ridicat de faliment la o bancă din sistem. În alte cazuri, informații specifice sunt obținute de la bănci, autorități de reglementare sau lichidatori, numai la solicitarea

acestora de către SGD (Brazilia, Germania, India și Italia).

Unele SGD se bazează pe examinări pregătitoare ale datelor de la bănci atunci când se confruntă cu un risc de insolvență/ faliment probabil sau iminent. Examinările pot fi făcute direct de către SGD sau de către autoritatea de reglementare (Indonezia, Japonia, Coreea de Sud, Mexic, Marea Britanie, Statele Unite ale Americii). O bună practică în unele țări este ca autoritățile de reglementare și/sau SGD să stabilească un set de reguli sau de principii directe care să fie respectate de bănci cu privire la sistemul de informații/bazele de date referitoare la situația deponenților (Canada, Hong Kong, Olanda, Rusia, Singapore, Marea Britanie, Statele Unite ale Americii). În unele țări se fac audituri regulate ale sistemelor și bazelor de date ale băncilor pentru a se asigura un proces de plată prompt (Hong Kong, Mexic, Olanda, Rusia, Singapore și Turcia). Toate aceste practici pot asigura accesul prompt al deponenților la sumele garantate în cazul indisponibilizării depozitelor.

Implicarea SGD în procesul de recuperare a creanțelor

Majoritatea SGD analizate nu sunt implicate direct în procesul de recuperare a creanțelor (Australia, Brazilia, Canada, Germania, Hong Kong, India, Italia, Olanda, Singapore, Africa de Sud, Spania, Elveția). În unele țări precum Canada și Franța, SGD poate fi, potrivit legii, lichidator al băncii sau practician în insolvență, dar, având în vedere poziția de creditor important, nu se recurge des la această variantă. În alte jurisdicții, SGD colaborează îndeaproape cu lichidatorul pentru a-și proteja interesele (Brazilia, Canada, Hong Kong).

Totuși, unele SGD sunt implicate în procesul de recuperare a creanțelor printr-o varietate de mecanisme, cum ar fi desfășurarea activității de lichidator/practician în insolvență (Japonia, Mexic, Rusia, Turcia, Statele Unite ale Americii), participarea ca membru al unui comitet de lichidare sau al unui comitet al creditorilor (Marea Britanie) sau ca administrator special (Indonezia).

6. Legături cu rețeaua de asigurare a stabilității financiare și probleme transfrontaliere

Coordonarea între participanții la rețeaua de asigurare a stabilității financiare

Majoritatea SGD din țările membre FSB au aranjamente formale privind coordonarea și schimbul de informații cu ceilalți participanți la rețeaua de asigurare a stabilității financiare. Jurisdicțiile în care există aranjamente formale se bazează, în general, pe

prevederi legale (Germania, Japonia, Spania, Statele Unite ale Americii) și memorandumuri de înțelegere (Australia, Canada, Hong Kong, Indonezia, Coreea de Sud, Mexic, Rusia, Marea Britanie).

În Canada, Mexic și Statele Unite ale Americii, există mecanisme suplimentare de coordonare ce implică participarea la comitete inter-instituționale pe probleme macro-prudențiale și de risc sistemic (Financial Stability Oversight Council în Statele Unite ale Americii, Council for Financial System Stability în Mexic și Financial Institutions Supervisory Committee and Senior Advisory Committee în Canada). În cazul Olandei, unde SGD face parte din banca centrală, aranjamentele privind schimbul de informații și coordonarea sunt formalizate între departamente.

Și în cazul SGD private este foarte important să se stabilească aranjamente formale între SGD și alți participanți la rețeaua de asigurare a stabilității financiare pentru a se asigura schimbul eficient de informații confidențiale în vederea îndeplinirii obiectivului de plată promptă a compensațiilor. Câteva jurisdicții cu SGD-uri private se bazează pe aranjamente informale pentru schimb de informații cu ceilalți participanți implicați în soluționarea situațiilor băncilor neviabile (Argentina, Brazilia, Elveția).

Coordonarea în cazuri transfrontaliere

Strânsa coordonare și schimbul de informații între participanții la rețeaua de asigurare a stabilității financiare sunt relevante din perspectivă transfrontalieră, mai ales atunci când un SGD asigură protecția depozitelor sucursalelor sau subsidiarelor unei bănci locale într-o țară străină. Schimbul de informații este, de asemenea, benefic atunci când SGD din țara-gazdă asigură protecția depozitelor pentru sucursalele sau subsidiarele unei bănci străine.

Un exemplu de bună practică în acest sens este stabilirea de acorduri bilaterale între Olanda și Marea Britanie pentru schimbul de informații privind rambursarea depozitelor. Alte țări din Spațiul Economic European sunt în curs de stabilire a unor astfel de acorduri, un exemplu fiind memorandumul multilateral de înțelegere din cadrul EFDI.

În acele jurisdicții în care SGD acoperă și depozitele din străinătate, există prevederi diferite în ceea ce privește adecvarea garanției asigurate de SGD din țara de origine. În prezent, în Spațiul Economic European este la latitudinea SGD străin (din țara de origine) să informeze deponenții din țara gazdă despre limitele și condițiile garanției pe care o asigură (de exemplu, despre plafonul de garanțare, surse de finanțare și procesul de plată a compensațiilor).

7. Informarea publicului

Potrivit principiului fundamental privind informarea publicului, pentru ca un SGD să fie eficient, este esențial ca publicul să fie informat permanent asupra beneficiilor și limitărilor acestuia. Câțiva membri FSB (Canada, Hong Kong, Indonezia, Japonia, Coreea de Sud, Mexic, Rusia, Singapore, Marea Britanie, Statele Unite ale Americii) au programe cuprinzătoare de informare a publicului, care utilizează o gamă largă de instrumente. Acestea includ distribuția informațiilor prin intermediul broșurilor, personalului bancar, internetului, telefonului și al reclamelor. În urma crizei financiare, Germania, Italia și Marea Britanie au adoptat măsuri ample de îmbunătățire a informării publicului despre garantarea depozitelor. Mesajele-cheie din programele de informare a publicului se focalizează pe existența protecției deponenților, termenii și condițiile garanției și procesul de plată a compensațiilor. În țările membre FSB în care a avut loc tranziția de la garantarea integrală a depozitelor la un nivel mai redus de garantare (de exemplu, Indonezia), mesajele transmise s-au axat pe explicarea procesului de tranziție. Doar nouă țări evaluează regulat eficiența programelor de informare a publicului (Canada, Hong Kong, Indonezia, Japonia, Coreea de Sud, Rusia, Singapore, Marea Britanie, Statele Unite ale Americii).

Ca un exemplu de bună practică, Hong Kong întreprinde studii de piață independente de două ori pe an pentru a măsura eficiența activității sale de informare a publicului.

IV. Concluzii și recomandări

1. Concluzii

Criza financiară globală a oferit multe lecții pentru țările membre FSB. Eficiența SGD din jurisdicțiile membrilor FSB în a proteja deponenții și a păstra stabilitatea financiară a fost testată și mai multe reforme au fost întreprinse ulterior pentru a consolida SGD.

Unele dintre reforme reflectă o schimbare a punctelor de vedere predominante privind rolul garanției depozitelor în ansamblul rețelei de asigurare a stabilității financiare. Înainte de criză, caracteristicile SGD erau foarte diferite de la o țară la alta. Criza a avut ca rezultat o convergență mai mare în practicile din mai multe jurisdicții și un consens în creștere privind trăsăturile adecvate pentru un model al garanției depozitelor. Acestea includ plafoane de garantare mai mari (și, în cazul UE, mai bine armonizate), eliminarea co-garanției, îmbunătățiri în procesul de plată a compensațiilor, o mai mare conștientizare a deponenților asupra SGD, adoptarea finanțării ex-ante în mai multe jurisdicții, schimbul mai

bun de informații și o mai strânsă coordonare între participanții la rețeaua de asigurare a stabilității financiare. Mandatele SGD s-au extins, mai multe dintre acestea asumându-și responsabilități ce depășesc funcția de plată a compensațiilor, presupunând implicarea în procesul de soluționare a situațiilor băncilor neviabile.

Criza a demonstrat că un SGD eficient este un pilon important al rețelei de asigurare a stabilității financiare, care poate contribui la păstrarea încrederii deponenților și evitarea contaminării. Astfel, 21 din cele 24 de țări membre FSB (ultima țară fiind Australia, care a înființat un SGD în timpul crizei) au creat un SGD explicit cu obiective prevăzute în reglementări făcute publice. Din țările rămase, China și Africa de Sud au confirmat planurile lor de a introduce cât mai curând un SGD.

Răspunsurile membrilor FSB care au SGD explicite sugerează că sistemele lor sunt în mare măsură conforme cu principiile fundamentale, în special în ceea ce privește mandatele, participarea la SGD și adecvarea garantării.

Cu toate acestea, concluziile analizei FSB relevă faptul că este necesară o mai bună aliniere a legislației SGD la unele dintre prevederile Principiilor fundamentale, precum și faptul că, în cazul unora dintre acestea, se impune și elaborarea de îndrumări mai detaliate în vederea implementării eficiente și a reflectării bunelor practici în domeniu.

Participarea obligatorie la SGD

Faptul că, în unele state, la SGD nu participă toate instituțiile care acceptă depozite de la public (cum este cazul Elveției, unde anumite instituții nebancale ce atrag depozite de la public și participă la sistemul național de plăți nu intră în sfera de acoperire a sistemului local de garantare a depozitelor) poate avea implicații negative asupra eficienței intervenției SGD atunci când se impune. Astfel, este important ca aceste instituții fie să nu poată atrage depozite de la acele persoane care au cea mai mare nevoie de protecție, fie să devină membre ale unui SGD.

Acoperirea

Stabilirea unui nivel ridicat de acoperire în vederea asigurării stabilității financiare (cum este cazul Germaniei, Japoniei, Statelor Unite ale Americii) contribuie la creșterea hazardului moral dacă nu sunt adoptate măsuri care să îl limiteze (de exemplu, intensificarea activității de supraveghere, introducerea contribuțiilor în funcție de risc, practicarea anumitor excluderi de la garantare și intervenția timpurie a SGD sau a altor participanți la rețeaua de asigurare a stabilității financiare, etc.).

Totodată, garantarea integrală a depozitelor asigurată în unele state¹² ar trebui evitată deoarece poate conduce la asumarea unor riscuri mai mari și afectarea eficienței SGD.

Adecvarea nivelului plafonului de garantare ar trebui constant monitorizată.

Capacitatea de efectuare a plăților de compensații și asigurarea finanțării de rezervă

Cu toate că plata compensațiilor nu este singura variantă la care se recurge în cazul soluționării situațiilor băncilor cu probleme, este important ca un SGD să aibă un răspuns prompt într-o astfel de situație. Deși la nivel internațional nu este reglementată o perioadă maximă pentru plata compensațiilor, sunt necesare îmbunătățiri în această privință atât din punct de vedere legislativ, cât și practic.

Un SGD trebuie să aibă un acces prompt și cuprinzător la informațiile bancare, să dispună de infrastructură adecvată de tehnologia informației și de suficient personal.

Modificarea anumitor caracteristici ale SGD-urilor este considerată drept folositoare în vederea îmbunătățirii capacității de efectuare a plăților de compensații și a accelerării acestora (spre exemplu, în Olanda, Singapore și Marea Britanie s-a renunțat la compensarea între depozitele garantate și creanțele exigibile ale instituției de credit asupra deponentului).

În unele jurisdicții ale membrilor FSB (cum este cazul Hong Kong-ului) s-a apelat la asigurarea de resurse financiare suplimentare prin intermediul finanțării de tip stand-by din partea guvernului sau a băncii centrale. În aceste cazuri, se atrage atenția asupra faptului că aranjamentele de finanțare neclare sau care necesită aprobări suplimentare pot împiedica în loc să îmbunătățească derularea rapidă a plăților de compensații sau a procedurilor de soluționare a băncilor în dificultate.

Mandatul și integrarea în rețeaua de asigurare a stabilității financiare

Criza financiară a relevat importanța pe care o are garantarea depozitelor în promovarea stabilității financiare în plus față de rambursarea deponenților băncilor în faliment. Sistemele de garantare a depozitelor au în prezent un rol mai prominent printre participanții la rețeaua de asigurare a stabilității financiare.

¹² Prin existența unor aranjamente de garantare ce oferă protecție instituției care primește depozite de la public (cum este cazul cooperativelor și băncilor de economii din Germania și a băncilor cantonale din Elveția) sau chiar prin asigurarea protecției integrale a depozitelor garantate (în cazul unor uniuni provinciale de credit canadiene).

Mandatele unor SGD-uri au fost lărgite sau clarificate, spre exemplu, prin explicitarea noului rol al SGD-urilor prevăzut în statute, constituirea de comitete dedicate creșterii eficienței operaționale, stabilirea cu claritate a modului de utilizare a fondurilor sistemelor de garantare, etc. În consecință, în prezent mai multe SGD-uri au atribuții ce privesc obiectivul de minimizare a pierderilor.

Este probabil ca tendința lărgirii mandatelor SGD-urilor să se mențină și pe viitor datorită atenției sporite acordate la nivel internațional soluționării situațiilor băncilor neviabile. Este necesar ca autoritățile naționale să asigure o mai bună coordonare între sistemele de garantare a depozitelor și alți participanți la rețeaua de asigurare a stabilității financiare în vederea asigurării atât a unui cadru eficient de soluționare a situațiilor băncilor neviabile, cât și a plăților rapide de compensații.

Guvernanta

Tipul de guvernanta al sistemelor de garantare a depozitelor diferă de la un stat la altul, reflectând, în general, varietatea participanților la rețeaua de asigurare a stabilității financiare și a participanților semnificativi direct interesați. În unele state, în conducerea SGD predomină reprezentanții ai guvernului (Rusia), ai industriei bancare (Argentina, Brazilia, Germania, Italia, Elveția) sau ai autorităților de supraveghere.

În lipsa unui echilibru între părți, unele tipuri de guvernanta nu pot conduce la îndeplinirea obiectivelor de politică publică asumate de SGD-uri. De exemplu, în cazul SGD-urilor administrate privat și cu un mandat extins, pot apărea dificultăți în partajarea informațiilor confidențiale sau în cooperarea eficientă cu autoritățile responsabile de supravegherea bancară sau soluționarea situațiilor băncilor neviabile.

Totodată, în jurisdicțiile statelor unde aproximativ aceleași instituții intră în sfera de garantare a mai multor SGD-uri care însă nu beneficiază în aceeași măsură de monitorizare (cum este cazul sistemelor statutare și voluntare administrate privat din Germania), se impune administrarea separată sau implementarea de sisteme de protecție adecvate în ceea ce privește partajarea de informații bancare confidențiale.

Cooperarea transfrontalieră și schimbul de informații

Experiența crizei financiare a scos la iveală dificultățile întâlnite în efectuarea plăților de compensații către deponenții băncilor internaționale din cauza slabei coordonări și a schimbului precar de informații dintre SGD-uri.

Cooperarea internațională și schimbul de informații relevante (cum este cazul înființării grupului de lucru tripartit între Malaiezia, Hong Kong și Singapore pentru eliminarea simultană a garanțiilor guvernamentale a depozitelor sau armonizarea realizată de statele membre ale Uniunii Europene) sunt laudabile, considerându-se necesar a fi adoptate pe o scară mai largă.

Sisteme multiple de garantare a depozitelor

Dintre membrii FSB, în Brazilia, Canada, Germania, Italia, Japonia și Statele Unite ale Americii există mai multe sisteme de garantare a depozitelor. Mai mult, în unele state (Canada și Germania) există diferențe în acoperirea asigurată deponenților, fapt care poate conduce la distorsiuni concurențiale și poate împiedica eficiența SGD în menținerea stabilității financiare în cazul apariției problemelor în sectorul bancar. IADI ar trebui să elaboreze orientări pentru a se evita ca diferențele dintre acoperirile de care beneficiază deponenții diverselor instituții care își desfășoară activitatea în aceeași jurisdicție și care participă la diferite SGD-uri să nu afecteze eficiența acestor sisteme. Se consideră astfel că IADI ar trebui să ofere îndrumare și în vederea asigurării unei coordonări eficiente între SGD-urile din aceeași jurisdicție.

Plata compensațiilor

Din punct de vedere al continuității activității și al asigurării tuturor condițiilor pentru plata rapidă a compensațiilor, sistemele de garantare a depozitelor ar trebui să realizeze simulări ale plăților de compensații, cu precădere acele SGD-uri care nu s-au confruntat cu situația unui faliment bancar sau de la care a trecut o perioadă îndelungată.

Finanțarea ex-ante

În majoritatea jurisdicțiilor țărilor membre ale FSB, SGD-urile dispun deja de finanțare ex-ante. Doar sistemele de garantare a depozitelor din Australia, Italia, Olanda, Elveția și Marea Britanie sunt finanțate ex-post, însă tendința generală este de a se orienta către sistemul ex-ante.

Deși finanțarea ex-ante implică eforturi administrative mai mari, aceasta ajută la evitarea prociclicității în colectarea contribuțiilor de la băncile rămase în funcțiune în urma falimentului uneia dintre acestea, poate asigura plata mai rapidă a compensațiilor și un nivel crescut de asigurare a deponenților că SGD este în măsură să își onoreze obligațiile.

În actualizarea îndrumărilor sale, IADI ar trebui să ia în considerare posibilitatea detalierii problematicii SGD-urilor finanțate ex-ante.

Informarea publicului

Unii membri ai FSB derulează programe extinse de creștere a gradului de informare a publicului cu privire la garantarea depozitelor. Cu toate acestea, monitorizarea curentă a acestuia nu este o practică obișnuită printre SGD-uri, iar în lipsa acesteia, este dificil de apreciat eficiența unui sistem de garantare a depozitelor în păstrarea încrederii deponenților.

Cu atât mai importantă este informarea publicului acolo unde funcționează simultan mai multe SGD-uri sau unde același grup bancar operează sub francize diferite, iar deponenții sunt garantați în limita unui singur plafon agregat.

Totodată, SGD-urile își pot întări credibilitatea și prin promovarea unei transparențe mai ridicate în ceea ce privește structura finanțării și asigurarea de fonduri suplimentare, inclusiv nivelul finanțării ex-ante.

2. Recomandări

Consiliul pentru Stabilitate Financiară a formulat mai multe recomandări în urma finalizării analizei inter pares asupra sistemelor de garantare a depozitelor. Deși vizează statele membre G20, recomandările respective sunt de interes pentru toate SGD-urile, acestea având în vedere:

1. adoptarea de sisteme explicite de garantare a depozitelor în acele state în care nu există deja, în vederea asigurării stabilității financiare,
2. implementarea în integralitate a principiilor fundamentale pentru sisteme eficiente de garantare a depozitelor; în această privință SGD-urile ar trebui:
 - să includă în sfera de garantare toate instituțiile financiare care acceptă depozite de la public,
 - să se asigure că prin nivelul plafonului de garantare se realizează un echilibru între disciplina de piață și protecția deponenților și se asigură stabilitatea financiară,
 - să se asigure că resursele curente (inclusiv cele de rezervă) se situează la un nivel adecvat și sunt disponibile imediat în vederea îndeplinirii cerințelor de finanțare ce decurg din exercitarea mandatelor lor,
 - să elimine orice limită pe întregul sistem bancar care ar putea induce percepția că, în cazul falimentului unei bănci mari, unele depozite garantate nu ar fi rambursate sau să suplimenteze o astfel de limită cu aranjamente explicite pentru cazurile în care plățile ar depăși acest prag,

- să stabilească și să comunice public o perioadă de timp țintă pentru rambursarea deponenților și să ia toate măsurile necesare respectării acesteia,
 - să asigure transparența guvernantei, diminuând posibilitatea apariției conflictelor de interese,
 - să formalizeze schimbul de informații și cooperarea atât între SGD-uri, cât și între SGD și ceilalți participanți la rețeaua de asigurare a stabilității financiare.
3. actualizarea orientărilor existente în domeniul garantării depozitelor, precum și elaborarea de îndrumări suplimentare care să acopere aspecte ale Principiilor fundamentale ce necesită o mai mare detaliere, cum ar fi:
 - stabilirea de repere pentru monitorizarea adecvării nivelurilor plafoanelor de garantare,
 - identificarea metodelor și a celor mai bune practici de diminuare a hazardului moral,
 - asigurarea coordonării eficiente între SGD-urile care funcționează în aceeași jurisdicție,
 - realizarea de analize ale scenariilor și simulări regulate pentru evaluarea capacității efectuării prompte a plăților de compensații,
 - analiza fezabilității și oportunității extinderii utilizării finanțării ex-ante,
 - dezvoltarea de mecanisme de monitorizare periodică a gradului de informare a publicului în ceea ce privește SGD.
 4. evaluarea de către FSB a măsurilor adoptate de membrii săi în baza recomandărilor exprimate în urma analizei.

Reproducerea integrală sau parțială a publicației este interzisă, iar utilizarea datelor în diferite lucrări este permisă numai cu indicarea sursei.

FGDB nu își asumă responsabilitatea pentru nicio părere, analiză sau interpretare exprimată de terți pe baza datelor prezentate în această publicație.