



Ambasada Britanică
la Chișinău



Cum putem reforma sistemul de garantare a depozitelor – soluție pentru sporirea încrederii în sistemul bancar

Autor:
Dumitru Pîntea

Publicația a fost realizată în cadrul proiectului „Susținerea reformelor structurale în sectoarele bancar, energetic și a întreprinderilor de stat din Moldova”, finanțat de către Ambasada Marii Britanii la Chișinău prin intermediul Fondului pentru Buna Guvernare. Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații îi aparține autorului, și nu reflectă neapărat poziția Guvernului Britanic

■ De ce trebuie reformat sistemul național de garantare a depozitelor

Sectorul bancar este baza oricărei economii moderne de care depinde orice sistem financiar național. Ținând cont de importanța acestuia pentru stabilitatea financiară a unui stat și mai ales de faptul că în procesul de activitate băncile utilizează resurse atrase de la populație, modul de supraveghere și reglementare a acestora trebuie să fie cu mult mai prudent decât în cazul altor afaceri. De asemenea, activitatea bancară este una din cele mai riscante domenii economice, pe lângă riscurile directe ale oricărei afaceri aceasta mai atrage și riscurile clienților care se pot manifesta sub o multitudine de forme. Astfel, orice sistem bancar modern are la bază un **cadru de garantare a depozitelor bancare** care urmărește menținerea stabilității financiare individuale a persoanelor, cât și stabilității colective a întregului sistem.

Conform abordării internaționale, sistemele de garantare a depozitelor îndeplinesc două funcții de bază:

- protejarea avuției personale private;
- minimizarea riscului sistemic (de extindere a neîncrederii deponenților către alte bănci).

Sistemele de garantare a depozitelor (numite și scheme de garantare) urmăresc protecția nu doar a deponenților, adică a clienților băncii, ci și protecția efectivă a instituțiilor bancare. Pe de o parte, garantarea depozitelor urmărește să asigure deponenții că aceștia nu se vor pomeni într-o situație dificilă cauzată de imposibilitatea utilizării resurselor proprii depuse la o bancă comercială. Pe de altă parte, această protecție fortifică încrederea generală în întregul sistem bancar, respectiv pentru instituțiile bancare este minimizat riscul răspândirii neîncrederii populației de la alte bănci cu probleme.

Totuși, aceste funcții pot fi asigurate doar în contextul existenței unui sistem de protecție adecvat realităților economice, or **un sistem de garantare după modelul celui prezent în țara noastră nu poate asigura nici una din funcțiile enumerate mai sus**. Practic sistemul de garantare actual este unul total depășit, plafonul de garantare de 6,000 MDL raportat la minimul de trai fiind unul din cele mai mici chiar din lume. De asemenea, sistemul actual și-a demonstrat ineficiența în cazul crizei bancare interne din 2014 – 2015, fiind total neputincios în ceea ce privește prevenirea și soluționarea acesteia.

La baza sistemului național de garantare a depozitelor se află Fondul de garantare a depozitelor în sectorul bancar (FGDSB) și Legea privind garantarea depozitelor persoanelor fizice în sistemul bancar¹. FGDSB are în grijă banii deponenților persoane fizice, mare parte din aceștia fiind sume mici economisite de-a lungul timpului pentru careva nevoi personale ulterioare. În contextul dobânzilor atractive din ultimul timp, depozitele bancare reprezintă în continuare cea mai importantă modalitate de păstrare a economiilor. Mai mult ca atât, ținând cont că piața financiară autohtonă nu prea oferă alte instrumente de economisire, depunerile bancare reprezintă una din cele mai comode modalități de păstrare a economiilor, practic singura alternativă fiind cea „la saltea”.

Ultimele evoluții din sectorul bancar și procesul amplu de reformare demarat recent denotă și nevoia restructurării cadrului național de garantare a depozitelor bancare. O bună înțelegere a factorilor de influență determină și modul în care trebuie de reformat sistemul național de garantare a depozitelor, având drept scop final crearea unui instrument adecvat de prevenire a situațiilor de criză și menținere a stabilității financiare, atât individuale – personale, cât și colective – a sectorului în general. Astfel, printre cei mai importanți factori putem enumera:

¹ Legea Nr. 575 din 26.12.2003 privind garantarea depozitelor persoanelor fizice în sistemul bancar.

(i) legea privind redresarea și rezoluția băncilor. Chiar dacă de la crearea sistemului bancar național deponenții nu au avut de suferit de pe urma lichidării unei instituții bancare, depozitele bancare oferind siguranță, sută la sută nu mai sunt sigure nici acestea, mai ales în contextul adoptării Legii privind redresarea și rezoluția băncilor². Legea dată conferă suport legal instrumentului de recapitalizare internă - „bail-in” care permite autorității de rezoluție să utilizeze, în ultimă instanță, și banii deponenților pentru a salva o bancă de la faliment;

(ii) plafonul actual de garantare nu corespunde realităților economice. Teoretic, în cazul falimentului bancar, protecția deponenților ar trebui să vină din partea FGDBS, instituție creată cu scopul de a garanta depozitele bancare. Totuși, în contextul actual, când suma garantată atinge nivelul de doar 6,000 MDL (aproximativ 280 EUR), siguranța depozitelor bancare pare a fi doar o iluzie. De asemenea, ținând cont de capacitatea capitalului de a migra spre zone mai „protejate”, este importantă examinarea practicilor din regiune (ex. Ucraina – 200.000 UAH, Rusia – 700.000 RUR, România, statele membre UE – 100.000 EUR);

(iii) rolul redus în procesul menținerii stabilității financiare. Criza bancară recentă confirmă incapacitatea Fondului de a absorbi pierderile reale rezultate de pe urma falimentării unor instituții bancare cu impact sistemic. Capacitățile limitate ale Fondului raportate la mărimea fraudelor din cele 3 bănci au făcut imposibilă implicarea acestuia în procesul de soluționare a crizei, fiind nevoie de acordarea unor credite de urgență sub garanția Guvernului și transpunerea costului pe umerii plătitorilor de taxe;

(iv) modelul actual de cotizare nu reduce apetitul de risc al băncilor. Conform prevederilor legale, resursele fondului sunt asigurate de contribuțiile permanente ale băncilor comerciale. Totuși, mărimea acestor contribuții depinde doar de volumul depozitelor vizate de lege, nu și de profilul de risc al fiecărei bănci. Astfel, apare un dezechilibru în funcționarea sistemului bancar, băncile cu un apetit de risc mai mare nefiind taxate corespunzător pentru posibilele implicații asupra întregului sistem financiar;

(v) volumul depozitelor garantate. La sfârșitul anului 2015 ponderea depozitelor garantate în total depozite constituia doar 7,1%, sau depozitele garantate reprezentau suma de 2,5 miliarde MDL din totalul de 35 miliarde MDL. Mai mult ca atât, schema de garantare a depozitelor nu acoperă și depozitele persoanelor juridice, ceea ce ar putea afecta încrederea acestora în sistem și ar putea genera o situație financiară dezastruoasă în cazul imposibilității utilizării fondurilor depuse. Unul dintre cele mai concludente exemple îl reprezintă resursele companiilor de asigurări care în mare parte sunt investite sub forma depozitelor bancare negarantate de FGDSB.

(vi) Acordul de Asociere cu UE. Un alt element esențial care impune practic Republica Moldova să modifice atât legislația cât și plafonul de garantare îl reprezintă Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană. Conform angajamentelor asumate odată cu semnarea acestuia, țara noastră își asumă responsabilitatea de a armoniza legislația în domeniul financiar în termenele prevăzute de Anexa XXXVIII-A³ la Acord. În ceea ce privește sistemul de garantare a depozitelor, Guvernul s-a angajat ca în termen de 5 ani de la intrarea în vigoare a Acordului să transpună în legislația națională dispozițiile Directivei 94/19/CE⁴ privind sistemele de garantare a depozitelor. Excepție reprezintă prevederile articolului 7 referitor la nivelul minim de compensare pentru fiecare deponent care urmează a fi pus în aplicare în termen de 10 ani de la intrarea în vigoare a Acordului. Totodată, în anul 2014 Directiva 94/19/CE a fost modificată substanțial iar din motive de claritate aceasta a fost reformulată sub forma unui nou act normativ – Directiva 2014/49/UE privind schemele de garantare a depozitelor.

² Legea Nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor

³ Anexa XXVIII-A la Acordul de Asociere - Norme aplicabile serviciilor financiare.

⁴ Directiva 94/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 1994 privind sistemele de garantare a depozitelor.

Respectiv, conform graficului stabilit, Republica Moldova are la dispoziție aproximativ trei ani pentru a implementa în legislația națională prevederile noii Directive. Astfel, ținând cont de recente evoluții din sectorul bancar și de necesitatea unei perioade consistente de timp pentru elaborarea unui nou cadru național de garantare a depozitelor bancare, considerăm oportună demararea acestui proces în perioada imediat următoare, în același timp cu implementarea prevederilor Legii cu privire la redresarea și rezoluția băncilor. Această coordonare a celor două procese derivă și din faptul că Legea privind redresarea și rezoluția băncilor prevede crearea unui fond de rezoluție administrat de FGDSB aproximativ după aceleași principii ca și cel de garantare a depozitelor.

Factorii enumerați confirmă că actualul cadru de garantare a depozitelor (atât funcțiile legale cât și plafonul maxim de garantare), nu reprezintă un instrument adecvat în vederea menținerii stabilității financiare sau prevenirii unor situații de criză. În ceea ce privește reformarea acestuia, orice tentativă de creștere și extindere a plafonului de garantare asupra mai multor tipuri de depozite înseamnă în același timp cheltuieli mai mari pentru bănci, care contribuie la formarea Fondului. Totuși, acest fapt va avea un impact economic important, prin consolidarea încrederii în sectorul bancar, și implicit, asigurarea unui nivel optim de capital în vederea menținerii fondurilor necesare creditării ulterioare și dezvoltării economiei.

■ Cum trebuie reformat sistemul național de garantare a depozitelor

Având la bază caracteristica principalilor factori ce determină ineficiența sistemului actual de garantare a depozitelor, considerăm că procesul de reformare acestuia trebuie să țină cont în special de prevederile celei mai noi Directive UE⁵ în acest domeniu, precum și îndrumările tehnice elaborate de Autoritatea Bancară Europeană privind modul de calcul al contribuțiilor la schemele de garantare a depozitelor⁶. Totodată, procesul de reformare trebuie să ia în calcul caracteristicile și capacitățile sistemului financiar național, o perioadă îndelungată de timp fiind necesară pentru asigurarea unui nivel de protecție armonizat cu cel european. Astfel, ținând cont de prevederile Directivei UE, procesul de reformare a cadrului național de garantare a depozitelor ar trebui să se orienteze în următoarele direcții esențiale:

1. Implicarea în procesul de menținere a stabilității financiare;
2. Extinderea protecției asupra mai multor tipuri de depozite;
3. Determinarea riscului specific fiecărei instituții bancare;
4. Faza ciclului economic;
5. Plafon adecvat de garantare;
6. Formulă adecvată de calcul a contribuțiilor.

1. Implicare în procesul de menținere a stabilității financiare. FDGSB ar trebui să renunțe la simpla funcție de rambursare a plafonului garantat în cazul falimentului bancar și să utilizeze resursele financiare disponibile în vederea prevenirii apariției unei situații de faliment. Acest fapt ar determina ca Fondul să joace un anumit rol nu doar în soluționarea crizelor bancare, dar și în prevenirea acestora și menținere stabilității financiare. În acest sens, este esențială implicarea activă a Fondului în cadrul lucrărilor Comitetului Național de Stabilitate Financiară, în dialogul și schimbul de informații cu BNM precum și în procesul cercetării și monitorizării mecanismelor de alertă timpurie. Totodată, costurile măsurilor luate în a preveni falimentul unei instituții nu ar trebui să depășească costurile de rambursare a plafonului garantat pentru aceeași instituție;

2. Extinderea protecției asupra mai multor tipuri de depozite. Protecția deponenților ar trebui să se extindă asupra unui grup mai larg de deponenți, cum ar fi persoanele juridice sau alte categorii de persoane fizice. La sfârșitul anului 2015 doar 7,1% din totalul depozitelor erau depozite garantate. De asemenea, din cele garantate doar 29% o reprezentau depozitele în valoare de până la plafonul maxim de garantare;

3. Gradul de risc al instituției bancare. Contribuțiile la FGDSB ar trebui să se bazeze nu doar pe cuantumul depozitelor acoperite, ci și pe gradul de risc individual al fiecărei bănci în parte. Respectiv, calcularea contribuțiilor ar trebui să se facă în mod proporțional cu riscul prezentat de o bancă care reflectă corespunzător diferite modele de afaceri. În procesul stabilirii grupelor de risc trebuie asigurată o conlucrare eficientă între autoritatea de supraveghere a sistemului bancar (BNM) și FGDSB pentru calcularea acelor indicatori care cel mai bine ar reflecta specificul sistemului bancar autohton și poziția ciclică a economiei naționale. La baza grupelor de risc ar putea fi luați în considerație indicatori ca:

- adecvarea capitalului
- calitatea activelor
- lichiditatea

⁵ Directiva 2014/49/UE privind schemele de garantare a depozitelor.

⁶ Ghidul privind metodele de calcul al contribuțiilor la schemele de garantare a depozitelor, Autoritatea Bancară Europeană EBA/GL/2015/10 din 22.09.2015.

- modelul de afaceri și managementul
- apartenența creditorilor băncii la un anumit sector
- calitatea guvernantei corporative
- structura și calitatea acționariatului

4. Faza ciclului economic. Conform Directivei 2014/49/UE, atunci când se stabilește nivelul țintă anual al contribuțiilor și al plafonului maxim de garantare, autoritatea care gestionează Fondul trebuie să țină cont de faza ciclului economic și de impactul pe care îl pot avea contribuțiile asupra stabilității financiare a instituțiilor membre. În acest sens, este esențială ajustarea ciclică a contribuțiilor anuale, nivelului țintă fiind diminuat în condiții de recesiune economică și majorat în perioadele de ascensiune economică. Totodată, ajustarea ciclică trebuie să țină cont de analiza riscurilor realizată de către autoritatea macroprudențială desemnată și să reflecte condițiile economice și perspectivele cel puțin pe termen mediu, deoarece s-ar putea ca dificultățile economice persistente să nu justifice contribuții scăzute pe o perioadă nedeterminată.

5. Plafon adecvat de garantare. Practica internațională propune de cele mai multe ori un plafon maxim de garantare bazat pe asigurarea salariului mediu pe economie pentru o anumită perioadă de timp. De asemenea, ținând cont că depozitele bancare pot reprezenta economiile pentru o cauză socială importantă cum ar fi procurarea unei locuințe, plafonul maxim ar trebui să țină cont și de nivelul mediu al locuințelor din țara dată. În asemenea condiții, rezonabil ar fi ca plafonul maxim de garantare să reprezinte salariul mediu pe economie pentru o perioadă de cel puțin 2 ani. Conform AA, pentru țara noastră plafonul de garantare ar trebui să atingă aceeași sumă ca și pentru statele membre, respectiv 100,000 EUR⁷ către anul 2024. Ținând cont de realitățile și capacitățile sectorului bancar autohton, este puțin probabil ca acest nivel să poată fi atins pe termen scurt și mediu. Cu toate acestea, considerăm că o valoare a plafonului de 2 ani salariu mediu pe economie către anul 2020 este una reală și în același timp necesară. Astfel, la baza stabilirii mărimii optime a plafonului precum și la calcularea formulei/calendarului de creștere ar trebui luați în calcul mai mulți factori, precum mărimea și capacitățile sectorului bancar, practica internațională, riscurile generate de sistemul bancar, realitățile economice actuale. Un calcul matematic demonstrează că raportat la salariu mediu actual⁸, valoarea plafonului maxim de garantare urmează să crească cel puțin până la nivelul de 121,000 MDL.

6. Formula de calcul a contribuțiilor. Ținând cont de elementele care constituie esența sistemului de garantare a depozitelor, formula de calcul a contribuțiilor fiecărei bănci ar trebui să aibă la bază aceeași formulă propusă statelor membre UE⁹, respectiv:

$$Ci = CR \times ARWi \times CDi \times \mu$$

unde:

Ci = Contribuția anuală din partea instituției membre „i”

CR = Cota contribuției (identică pentru toate instituțiile membre într-un an dat)

$ARWi$ = Ponderea riscului agregat pentru instituția membră „i”

CDi = Depozite acoperite pentru instituția membră „i”

μ = Coeficient de ajustare (identic pentru toate instituțiile într-un an dat)

⁷ 100 mii EUR este plafonul maxim de garantare a depozitelor bancare menținut de toate statele membre. Chiar dacă condițiile economice sunt diferite, o sumă egală reprezintă soluția optimă pentru descurajarea migrării capitalului.

⁸ HG Nr. 879 din 23.12.2015 cu privire la aprobarea cuantumului salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2016.

⁹ Ghidul privind metodele de calcul al contribuțiilor la schemele de garantare a depozitelor.

■ Concluzii și recomandări finale

Creșterea plafonului de garantare a depozitelor bancare este o măsură iminentă în vederea menținerii încrederii în sectorul bancar. Actuala schemă de garantare a depozitelor este una incapabilă să suporte costurile economice generate de falimentul unei bănci autohtone de mărimi medii sau mari (fapt demonstrat și de criza bancară soldată cu falimentul a trei bănci). Desigur, este puțin probabil ca o criză asemănătoare să se mai repete în următoarea perioadă. Totuși, în contextul transpunerii în legislația națională a Directivei Europene de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și stabilirea datei de 01.01.2020 ca termen de intrare în vigoare a instrumentului de recapitalizare internă (procedul „bail-in”), se impune nemijlocit și modificarea legislației aferente Fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar .

Pe deoparte nevoia asigurării reale a deponenților, pe de altă parte nevoia protecției băncilor de riscul sistemic impun practic mărirea treptată a plafonului maxim de garantare până la un nivel acceptabil. Totodată, această creștere implică și creșterea contribuțiilor individuale ale băncilor la Fond, ceea ce ar putea crea o presiune financiară în plus asupra bilanțurilor bancare. Chiar și așa, indicatorii agregați de profitabilitate din ultimii ani demonstrează că teoretic există anumite resurse pentru o creștere semnificativă.

De asemenea, Fondul de garantare a depozitelor trebuie să dețină un rol mult mai important în prevenirea crizelor și menținerea stabilității financiare, având posibilitatea de a interveni în cadrul unei bănci înainte ca aceasta să fie declarată falimentară.

În sensul susținerii celor prezentate, în cel mai apropiat timp sunt absolut necesare implementarea următoarelor recomandări:

- demararea procesului de armonizare a legislației naționale la prevederile Directivei 2014/49/UE;
- majorarea treptată a plafonului maxim de garantare a depozitelor până la valoarea de 24 salarii medii pe economie către anul 2020;
- extinderea schemei de protecție și asupra altor tipuri de depozite atât a persoanelor fizice, întreprinzători individuali sau persoane juridice;
- implementarea unei formule de calcul a contribuțiilor care să ia în calcul riscul generat de fiecare instituție bancară în parte;
- stabilirea unor clase de risc luând în calcul indicatorii reprezentativi ai activității bancare corelați cu realitățile economice prezente în țara noastră;
- acordarea unor instrumente legale de intervenție timpurie a Fondului în vederea prevenirii crizelor și menținerii stabilității financiare;
- asigurarea unei conlucrări eficiente între BNM și FGDSB în vederea reformării calitative și cât mai rapide a cadrului național de garantare a depozitelor bancare.