

TEORETICKÉ A EKONOMICKÉ ASPEKTY POJIŠTĚNÍ VKLADŮ

Zbyněk Revenda, Vysoká škola ekonomická v Praze*

1. Úvod

Finanční a ekonomické problémy řady vyspělých zemí, které se začaly plně projevovat v roce 2008, byly v řadě zemí spojené především s bankovními institucemi. Ať již byly příčiny procesu, který je nejčastěji označován termínem finanční krize jakékoli, skutečností je, že vysoce aktuální se stala celá problematika regulace a dohledu finančních institucí.

Článek je zaměřen na segment komerčního bankovníctví a problémy v jiných segmentech finančního trhu jsou ponechány stranou pozornosti. Stejně tak se vyhýbáme konsekvencím spojeným s rozpočtovými problémy některých zemí Evropské unie. Hlavním cílem je teoretická analýza možností ochrany peněžních úspor a konstrukce plateb pojistného. Článek rovněž obsahuje analýzu současného stavu. Na první pohled jednotná úprava v zemích Evropské unie neznamena relativně stejnou míru ochrany vkladů v bankách, což ukáže orientační srovnání České republiky a Německa.

Základní teoretické aspekty spojené s pojištěním vkladů lze nalézt např. v Revenda (2011), ze zahraniční literatury např. Russell (1993). Analýzy historické role systému jsou zpracovány především pro americkou ekonomiku, srov. Benston, Eisenbeis, Horvitz, Kane, Kaufman (1986) nebo Wheelock, Wilson (1994). Zásadní změny systému a jejich konsekvence analyzují např. Benston, Kaufman (1998), Kaufman, Seelig (2002) a v naší literatuře Holá, Jakubík (2011). Analýzu na vybraném souboru dat lze nalézt v Schoenmaker, Gros (2012). České reálie jsou samostatně teoreticky analyzovány zejm. v Revenda, Dvořák (1997).

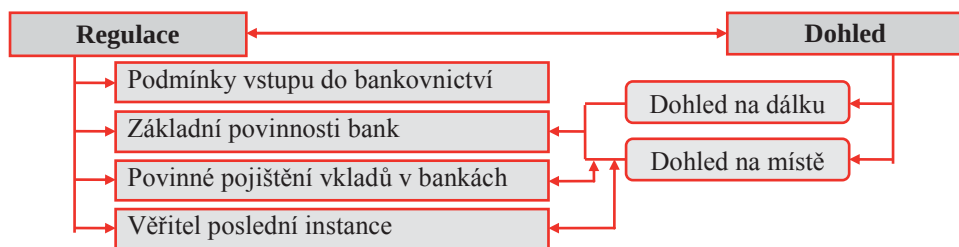
* Článek je zpracován jako výstup projektu GAČR P402/10/0289 Nestabilita finančních trhů a v rámci institucionální podpory VŠE IP 100040 na Vysoké škole ekonomické.

2. Povinné pojištění vkladů jako součást systému regulace a dohledu bank

Celý systém regulace a dohledu v bankovní sféře lze metodicky uspořádat tak, jak je uvedeno na obrázku 1. Otázky *míry* či dokonce samotné *nutnosti existence regulace a dohledu* bank rovněž nejsou předmětem článku. Zde lze z poslední doby odkázat na zajímavou polemiku českých ekonomů Mandela a Tomšíka (2011).

Obrázek 1

Součásti systému regulace a dohledu bank



Povinné pojištění vkladů v obchodních a dalších bankách (dále jen pojištění vkladů) je jednou ze základních součástí systému *regulace* bank a s dohledem souvisí pouze nepřímo; dohled bank je primárně zaměřen na prověřování plnění základních povinností bank a popř. i vyvozování důsledků při neplnění těchto povinností. Finanční krize vedla v bankovníctví především k určité rekonstrukci základních povinností bank (zpříšňování požadavků na kapitál a likviditu) a značné modifikaci role věřitele poslední instance (směrem od centrální banky k rozpočtovým prostředkům, často v podobě *neúvěrové* pomoci).

V zemích Evropské unie byly v zásadě již sjednocené vstupní podmínky, resp. podmínky pro získání bankovní licence, a to na základě tzv. společného pasu; podrobně Blahová (2010). Pojištění vkladů se měnilo především ve smyslu *růstu ochrany vkladatelů* s tím, že v některých zemích se v krizovém období ocitly před krachem – z důvodu nedostatků zdrojů k vyplácení vkladů – samotné specializované pojišťovny. K růstu pojistné ochrany přistoupily nejen země Evropské unie, ale i další země, například Spojené státy americké.

2.1 Teoretické aspekty a realita

Samotný termín pojištění vkladů je zcela běžně používaný, ale může být vnímán jako mírně nepřesný. V základní podobě lze pojištění vymezit jako *systém určený ke zmírnění či eliminaci negativních důsledků nahodilých událostí*. Specializovaná finanční instituce (pojišťovna) za úplatu, jejíž výše je odvozena od pravděpodobnosti nastání předem vymezené pojistné události, kryje důsledky této události pro pojištěné subjekty. To také znamená, že zdroje k úhradě dopadů se tvoří pojistným placeným pojištěnými subjekty, tj. těmi subjekty, kterým by v případě, že pojistná událost nastane, byly vyplaceny pojistné náhrady.

Pojištění vkladů se od uvedeného základního vymezení liší. Nejde o pojištění v komerčním smyslu, s pojistně technickými kalkulačními principy nemá nic společného. Stejně výhrady lze použít pro další používané termíny jako je pojistné, pojistná ochrana, pojistné plnění apod. Je na *povinné bázi* a pojistné platí banky, tj. subjekty, kterým by žádné náhrady vypláceny nebyly a které mohou samy příslušnou „pojistnou událost“ způsobit.¹ Až na některé výjimky (USA) je v dané zemi jediná pojišťovna specializovaná na pojištění vkladů v bankách. Pojištění vkladů je navíc, jak ukázala poslední finanční krize, různými způsoby garantováno státem. Při vědomí těchto odlišností budeme zmíněné termíny používat i pro „pojištění“ vkladů.

2.2 Proč pojišťovat vklady

Vklady v bankách mají nezastupitelnou makroekonomickou roli v rozvoji každé tržní ekonomiky. V bankovním systému však existuje značná míra informační asymetrie – jednotliví vkladatelé, zejména fyzické osoby, z objektivních důvodů nemají a nemohou mít dostatek informací a často ani znalostí nutných ke kvalifikovanému posouzení kvality banky, a tím i bezpečnosti vložených prostředků. Proto je jednou ze základních součástí systémů regulace a dohledu bank povinné pojištění vkladů v bankách prostřednictvím specializované pojišťovny nebo pojistného fondu, které částečně či dokonce plně kompenzuje ztráty vkladatelů v případě likvidace banky, resp. snižuje míru rizika této formy finančních investic.

Pojistná ochrana vkladatelů je současně spojena s negativními doprovodnými jevy, jejichž důsledky lze do určité míry usměrňovat pomocí *limitů pojištěných vkladů, mírou pojistných náhrad a způsobem stanovení pojistných sazeb*.

Pojištění vkladů na „státní úrovni“ a na povinné bázi bylo prvně zavedeno v roce 1933 ve Spojených státech amerických v přímé souvislosti s Velkou hospodářskou krizí. V České republice bylo zavedeno v červenci 1994.

2.3 Základní cíle a výhody

Povinné pojištění vkladů respektuje základní cíle celého systému regulace a dohledu bank, tedy makroekonomickou rovnováhu a stabilitu včetně rovnováhy a stability v měnové oblasti, a efektivnost, bezpečnost a spolehlivost bank. Specifickými jsou další dva cíle.

Prvním cílem je v případě úpadku banky částečně či plně *kompenzovat ztráty vkladatelů*, na jejichž vklady se pojištění vztahuje. Jde o určitý „sociální aspekt“, ačkoli s růstem pojistné ochrany se pojištění stále více vztahuje na „větší“ vkladatele. Původně bylo zaměřeno na drobné vkladatele, také již s ohledem na to, že to jsou právě tito vkladatelé, u nichž je objektivně nejvyšší míra informační asymetrie. Především retailové bankovníctví, s kolosy typu spořitelních bank, je přitom kriticky spojeno

1 Obdobný systém lze nalézt např. u cestovních kanceláří v ČR, které si placené pojistné samozřejmě mohou zahrnovat do cen cestovního. Obdobně mohou postupovat i banky, viz část 4.3.

s drobnými klienty, jak vkladateli, tak dlužníky. Vysoká informační asymetrie, která by nebyla nijak doprovázena pojistnou ochranou, by jednoznačně celý systém činila velmi křehkým. Již jen náznaky problémů bank, často vyvolaných pouze nepodloženými informacemi, by mohly vést vkladatele k runům na banky.

Možná panika doprovázená hromadnými výběry vkladů by vedla k výraznému zvýšení nebezpečí kolapsu bankovního systému jako celku – mohlo by dojít k *nákaze* (contagion risk), resp. *domino-efektu*, kdy úpadek několika bank vede k úpadkům jiných zdravých bank.

Z uvedeného rovněž plyne, že pojištění vkladů rozhodně nesnižuje míru asymetrie informací, ale snižuje její potenciální negativní důsledky. Snižovat informační asymetrii lze zejména pomocí informačních povinností bank s tím, že ani vysoká otevřenost bank k nebankovní veřejnosti či finanční vzdělávání obyvatelstva objektivně nemohou tuto asymetrii odstranit.

Druhým cílem je *zvýšovat důvěryhodnost bank*. Jde v určitém smyslu o konkurenční výhodu bank ve srovnání s nebankovními institucemi, které sice rovněž nabízejí bankovní služby typu úspor, ale pod systém povinného pojištění nespádají, nebo se na prostředky u nich vztahuje nižší pojistná ochrana. Rozsahem pojistné ochrany lze rovněž získávat konkurenční výhody v dané zemi oproti jiným zemím, ovšem s celou řadou omezení. Například bezhotovostní platební styk nelze běžně provádět prostřednictvím účtů bank v zahraničí.

Na konkurenční výhodu bank danou povinným pojištěním a – v širším pojetí – stanovenými regulačními pravidly lze pohlížet jako na cizí prvek v tržním prostředí. Proč by regulace měla zvýhodňovat některé tržní subjekty před jinými? Banky mají i další konkurenční výhody spojené s regulací, například zákaz nabízení produktů typu běžných vkladů nebankovními institucemi. Na druhou stranu však některá pravidla banky znevýhodňují, především tvrdší podmínky pro získání licence k bankovní činnosti nebo pravidla kapitálové přiměřenosti. Rovněž dohled je u bank přísnější.

V obecné podobě lze uvést, že pravidla pro podnikání bank jsou relativně přísnější než v jiných segmentech finančního trhu a uvedené konkurenční výhody bank dané systémem regulace tuto nerovnováhu zmírňují. Vysvětlení vyšší míry regulace a dohledu bank jsou různá, uveďme si jen tři, která jsou spojena se *specifitostí bank*.

Banky mají *dominantní podíl v bezhotovostním platebním styku*, jehož relativní bezporuchovost, rychlost a bezpečnost jsou životně důležité pro zdravý ekonomický vývoj. Neexistuje zdravá ekonomika se špatně fungujícím bezhotovostním platebním stykem.

Banky jsou *nejzadluženějšími subjekty* v ekonomice, podíl „cizích zdrojů“ na pasivech může – vzhledem k současným regulačním pravidlům – přesahovat 90 %.² Banky pak mohou mít sklon k přebírání vyšších rizik, neboť podnikají především

2 Kapitálová přiměřenost je koncipována k rizikově váženým aktivům (aj.). Za „čistě vlastní zdroje“ bank lze mírně zjednodušeně považovat Tier 1 kapitál. Mají-li banky rizikově vážená aktiva nižší než celková aktiva, což vzhledem k některým aktivům s nulovou vahou rizikovitosti (pokladní hotovost, rezervy u centrální banky, aj.) je zcela běžné, může být podíl Tier 1 na celkových aktivech nižší než předepsaných 9 % (EU).

s cizími prostředky. Faktem je, že sklon k vyššímu riziku (morální hazard) je některými částmi regulace spíše podporován, například právě povinným pojištěním vkladů.

Vysoká zadluženost bank je svým způsobem relativní, neboť – zejména obchodní – *banky cizí zdroje v podobě běžných vkladů samy vytvářejí*. Jsme u známého procesu emise bezhotovostních peněz bankami především pomocí poskytování bezhotovostních úvěrů nebankovním klientům. Přijmeme-li pak názory o *významu celkového množství peněz* v ekonomice, je vhodné banky – hlavní emitenty bezhotovostních peněz – regulovat. Zde nejen regulačními pravidly (např. pravidla likvidity), ale samozřejmě také měnovou politikou centrální banky.

2.4 Nevýhody a nežádoucí doprovodné jevy

Pojistná ochrana vkladatelů jako každá jiná součást regulace je doprovázena nevýhodami a nežádoucími jevy. Pojištění je samozřejmě spojeno s *pojistným*, které je explicitně placeno bankami. To se musí projevit jedním ze tří základních způsobů, popřípadě jejich kombinací – snížením ziskovosti bank, zdražením poskytovaných úvěrů a bankovních služeb, a snížením úročení vkladů.

Druhou základní nevýhodou je *nepříznivý výběr*, jev dobře známý v podstatě u každého typu pojištění. Představuje *přímou úměrnost mezi snahou pojistit se a mírou pravděpodobnosti, že nastane pojistná událost*. Příkladem je sjednávání životních pojištění, které je mnohem častější u starších nebo nemocných lidí, než u mladších či zdravých lidí. U povinného pojištění vkladů v bankách to může vést k zájmu vysoce rizikových podnikatelských subjektů podnikat jako banky. Hlavním cílem těchto „nájezdníků“ je zisk „za každou cenu“ a riziko jejich úpadku je pochopitelně vyšší, což ve svých důsledcích ohrožuje stabilitu bankovního systému jako celku.

Omezit prostor pro působení nepříznivého výběru lze zejména bariérami vstupu do bankovního odvětví v podobě podmínek pro přidělení bankovní licence, a zvýšením postihu členů vedení a hlavních akcionářů v případě úpadku banky. *Zpříšňování podmínek* pro vstup do bankovníctví je spojeno s nevýhodami, například poklesem míry konkurence a růstem stupně oligopolizace. *Zvýšení postihu* členů vedení a akcionářů (majitelů) banky je mimo jiné vysoce komplikovanou právní záležitostí, a to zejména v případech, kdy se neprokáže úmysl či ani nedbalost.

Potenciální míra nepříznivého výběru se zvyšuje s výší pojistné ochrany. Stejně souvislosti platí pro zřejmě nejznámější nežádoucí průvodní jev, kterým je *morální hazard*. V obecné rovině je to *snaha ekonomického subjektu o maximalizaci svého výnosu (užitku) v situaci, ve které nenese plnou odpovědnost za svá rozhodnutí*. Morálně hazardovat mohou politici, pokud je hlavním motivem jejich návrhů zvýšit pojistnou ochranu vkladatelů získat „politické body“, resp. hlasy voličů. Nejčastěji se ale morální hazard vztahuje na vkladatele a banky.

Morální hazard vkladatelů se konkrétně projevuje v tom, že pojištění vkladatelé nemusejí rozlišovat mezi bonitou bank. To může podporovat sklon vkladatelů k rizikovosti, neboť hlavním kritériem pro uložení prostředků jsou nabízené úrokové sazby z depozit. Přitom *obecně* platí, že vyšší úročení vkladů nabízejí banky, které

nemají dostatek zdrojů. Tyto banky potom obvykle poskytují dražší a za jinak stejných okolností rizikovější úvěry.

Předpokládejme relativně stejnou úrokovou marži v podobě rozdílu průměrného úročení úvěrů a vkladů. Čím vyšší je průměrné úročení vkladů, tím vyšší je průměrné úročení úvěrů. Dražší úvěry pak získávají méně bonitní dlužníci s vyšším rizikem nesplacení. Možnou nižší úrokovou marži, než mají jiné banky, je nutné pokusit se nějakým způsobem kompenzovat, například úsporou neúrokových nákladů nebo zvýšením neúrokových výnosů a poplatků. To má samozřejmě jiná negativa.

U bank s vyšším průměrným úročením vkladů lze tedy předpokládat, že jsou *potenciálně* rizikovější.³ Pojištění vkladů tak snižuje (až eliminuje) kritérium finanční situace banky pro rozhodování vkladatelů a preferuje kritérium výše nabízených úrokových sazeb z depozit – umožňuje pojištěným vkladatelům morálně hazardovat.

Míra morálního hazardu vkladatelů závisí na konkrétních pravidlech systému povinného pojištění vkladů – je ovlivněna především limity pojištěných vkladů a mírou pojistných náhrad.

Morální hazard bank souvisí s tím, že banky se nemusejí tolik obávat rizikovějších operací, protože možné ztráty pojištěných vkladatelů hradí pojišťovna, resp. příslušný pojistný fond.

Mnoho vlivů ovšem působí *proti* morálnímu hazardu bank. Ztráty bank by v první řadě měly být hrazeny z vlastního kapitálu, a tedy akcionáři, a to do výše jejich vlastnických podílů. Otázkou je, do jaké míry mohou akcionáři ovlivňovat činnost bank. Mezi další vlivy patří „efekt renomé“, kdy banky si nedovolí „příliš“ morálně hazardovat, neboť by mohly ztratit renomé jak na mezibankovním trhu, tak u veřejnosti. V prvním případě by to brzy vyvolalo problémy v likviditě – příslušné bance by byly uzavřeny úvěrové zdroje od jiných bank, ve druhém případě by mohlo dojít dokonce k ohrožení solventnosti v důsledku zvýšených výběrů zejména nepojištěných vkladů. Za operace navíc různými způsoby nese odpovědnost management banky.

Spíše v teoretické rovině lze morální hazard bank i vkladatelů téměř eliminovat zrušením pojištění vkladů – vkladatelé by nebyli chráněni proti ztrátám. Mohl by se podstatně zvýšit jejich tlak na disciplínu bank, jenže by stále existovala *asymetrie informací* a současně by se zvýšilo *nebezpečí hromadných výběrů vkladů*. Vkladatelé nemají možnost *výrazněji a přímo ovlivňovat činnost bank*. Vliv by mohl být pouze nepřímý – vkladatelé by v nedůvěryhodných bankách nebo bankách, které o sobě poskytují minimum informací, nedrželi své prostředky. Realita je ale jiná. Vkladatelé se často rozhodují zcela laicky – v mnoha případech povzbuzení masivní reklamní kampaní – a jsou ochotni pod vidinou nabízených vysokých výnosů svěřit peněžní prostředky do naprosto neznámých a neprůhledných bankovních a jiných institucí.

S ohledem na cíle nejen pojištění vkladů, ale i systému regulace a dohledu bank jako celku, je proto nutné se smířit s doprovodným jevem v podobě morálního hazardu vkladatelů a bank. Spornou zůstává únosnost morálního hazardu, což jsou současně

3 Abstrahujeme od úspor z rozsahu, pobočkové vybavenosti, kvality služeb, renomé banky, apod.

otázky konkrétní konstrukce a popřípadě některých možných variant celého systému povinného pojištění vkladů.

2.5 Run na banky

Pro banky jsou velmi nežádoucí náhlé a hromadné výběry vkladů, resp. runy na banky. Mohou vyústit až v kolaps bank a v některých případech se lavinovitě šířit na další, jinak zdravé banky – šlo by o již zmíněnou nákazu či domino-efekt. Zde je však vhodné uvést, že pojištění vkladů nebrání bankovním runům, ani to nepatří mezi jeho cíle; pojištění vkladů *snižuje pravděpodobnost* bankovních runů ze strany pojištěných vkladatelů, a to v přímé souvislosti s rozsahem pojistné ochrany a dalšími prvky příslušného pojistného systému. Nebezpečí runů je spojeno s nepojištěnými vklady a vkladateli.

Ve většině zemí nejsou pojištěné mezibankovní vklady.⁴ Banky mají vzájemně o sobě mnohem lepší a podrobnější informace než veřejnost. Při možných problémech jedné z nich mohou ostatní okamžitě reagovat výběry nebo neobnovením vysoce krátkodobých vkladů, v obou případech (až na výjimky) *nepojištěných a o vysokých částkách*. To může vést k prudkému zhoršení situace dané banky na rozdíl od výběru vkladů drobných vkladatelů, kteří své vklady především vybírají v hotovosti.⁵

Navíc, jsou-li vklady drobných vkladatelů pojištěny, o hromadných výběrech můžeme uvažovat pouze v hranicích daných rozdílem celkové a pojištěné výše vkladů u každého vkladatele. Je-li pojistné plnění 100 %, subjekt s podlimitní výší vkladů nemá v podstatě žádné podněty pro výběr.⁶

Určité podněty existují, má-li vkladatel nárok jen na poměrnou část svých vkladů. S poklesem procenta pojistného plnění, resp. růstem „spoluúčasti“ vkladatele, roste riziko hromadných výběrů. Za podněty pro výběry pojištěných vkladů lze považovat i snahy minimalizovat časové ztráty dané obdobím od zmrazení vkladů do jejich výplaty, které jsou v současnosti již jen minimální.⁷

V souvislosti s runy se nabízejí dvě základní otázky – do jaké míry je vhodné a nutné *chránit banky před úpadkem* a zda by pojištění nemělo *runům na banky bránit*.

Pomineme-li různé „politické aspekty“, je zřejmé, že banky by měly být chráněny jen v takové míře, která nevede k poklesu jejich finanční disciplíny. Jinak řečeno,

4 V České republice v souladu s evropskou legislativou nejsou pojištěny ani vklady zahraničních bank, finančních institucí, státních fondů a zdravotních pojišťoven.

5 Proto v některých případech *dočasných* potíží centrální banka vyzve ostatní banky, aby po určitou dobu nevybíraly z dané banky depozita. Ukáže-li se později, že banku nelze zachránit, centrální banka by měla nést za tyto kroky odpovědnost a hradit jiným bankám ztráty.

6 Zajímavá je situace amerických bank, které již asi 4 roky mají vyšší rezervy, než jsou běžné (a šekovatelné) vklady. Ke konci roku 2012 činily nevypůjčené volné rezervy bank 1,46 mld. USD a příslušné vklady 1,35 mld. USD. V průměru tak americké banky kryly rezervami 1,08 násobek vkladů (<http://www.federalreserve.gov/releases>).

7 V zemích Evropské unie je lhůta pro výplatu náhrady vkladů stanovena na 20 pracovních dní ode dne vyhlášení platební neschopnosti.

neměly by spoléhat, například na základě minulých případů, na to, že při nesnázích mohou *vždy* očekávat pomoc, ať již od centrální banky, či od státu.

Odpověď na otázku obrany před runy bude záporná, a to nejen ze stejného důvodu finanční disciplíny, ale také z důvodu spojení runů s mezibankovními vklady. Logicky se nabízí rozšíření pojistné ochrany na tato depozita. Důsledky rozšíření jsou zřejmé – nárůst míry morálního hazardu bank a nepříznivého výběru, a velmi pravděpodobně vyšší pojistné placené bankami. Na druhou stranu se může zdát, že by se výrazně snížilo riziko runů na banky. Nicméně lze předpokládat, že latentně by došlo ke *zvýšení nestability* bankovního systému – nízké riziko runů by bylo „zapláceno“ poklesem finanční disciplíny bank, resp. růstem míry jejich morálního hazardu a popřípadě i nepříznivého výběru.

Mnohem vhodnější je přiměřená ochrana bankovního systému před rizikem runů nikoli systémem pojištění vkladů, ale především úvěry věřitele poslední instance, mimo jiné také z důvodu *rizika úpadku samotné pojišťovny nebo pojistného fondu*, resp. nutnosti tyto instituce v případě nedostatku zdrojů sanovat nebo alespoň podpořit úvěrem.

Znáмым případem je bankrot americké Federal Savings and Loan Insurance Corporation v roce 1988, jejíž závazky převzala Federal Deposit Insurance Corporation. V poslední době například v Irsku převzal závazky spojené s vyplácením vkladů stát. Poskytnutí úvěrů pojišťovací instituci centrální bankou je v zemích Evropské unie v zásadě zakázáno.

3. Systémy ochrany peněžních úspor

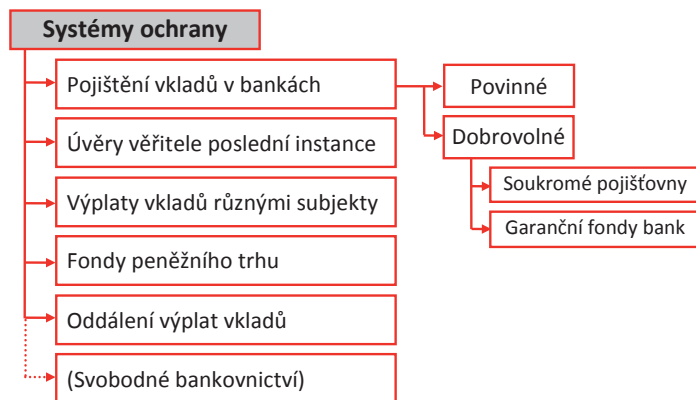
Systém pojištění vkladů je nejčastěji spojen s existencí specializované pojišťovny. Těchto pojišťoven může být více s tím, že jsou zaměřeny na různé druhy bank. Vklady mohou být pojištěné také ve specializovaném pojistném či garančním fondu, i když tato varianta je spíše spojena s prostředky u obchodníků s cennými papíry.

Pojistná ochrana vkladů v bankách může mít i některé praktické a teoretické možnosti; jsou uvedeny na obrázku 2. Skutečností zůstává, že ve vyspělých ekonomikách nenahrazují povinné pojištění, ale slouží jako „připojištění“ nebo jako alternativa v krizových situacích, kdy příslušná pojišťovna nemá dostatek prostředků ke krytí ať již skutečných, či potenciálních výplat. Při hodnocení variant je nutné vzít v úvahu především „náklady“ v podobě míry morálního hazardu a nepříznivého výběru a „výnosy“ ve smyslu stupně ochrany vkladatelů a důvěryhodnosti bankovního systému jako celku.

3.1 Dobrovolné pojištění vkladů

Dobrovolné pojištění se vyskytuje ve vyspělých tržních ekonomikách jako *doplněk k povinnému pojištění*. Připojištěné banky získávají konkurenční výhody v podobě větší důvěryhodnosti, mají však vyšší náklady spojené s placením pojistného. Připojištění může být realizováno přes soukromé pojišťovny nebo garanční fondy bank.

Obrázek 2
Systémy ochrany peněžních úspor



Dobrovolné pojištění vkladů u *soukromých pojišťoven* může vést ke zvýšení tržní disciplíny, resp. poklesu míry morálního hazardu takto *nepojištěných bank*, které navíc musejí nabízet kvalitnější služby a výhodnější podmínky, než banky s pojištěnými vklady. Méně morálně hazardovat by rovněž mohli vkladatelé, neboť by věnovali větší pozornost výběru banky. Ve srovnání s povinným pojištěním jsou zde dvě nebezpečí:

- *Zájem pojistit vklady budou mít spíše rizikovější banky* (nepříznivý výběr). Paradoxně by vkladatelé mohli preferovat právě tyto banky na úkor zdravých a takto nepojištěných bank.
- *Riziko úpadku soukromé pojišťovny* je v případech problémů více bank výrazně vyšší, než u specializované pojišťovny, která je v případě potíží dotovaná nebo alespoň úvěrována státem. Toto nebezpečí potvrzují například empirické údaje ze Spojených států amerických.⁸

U dobrovolného pojištění prostřednictvím *garančních fondů* (protection funds system) se pojištěné banky stávají jejich podílíky. To obvykle vede k většímu stupni vzájemné kontroly členů fondů a zvýšení tržní disciplíny. I tento systém však v sobě skrývá vyšší riziko úpadku fondů.

3.2 Úvěry věřitele poslední instance

Věřitel poslední instance je součástí celého systému regulace a dohledu bank (srov. obrázek 1). Zaměříme se na teoreticky nejvhodnější podobu. Pomoc bankám by se měla řídit zásadami, které jako jeden z prvních formuloval Walter Bagehot v roce 1873

⁸ Závazky soukromých pojišťoven v USA z důvodu jejich insolvence často přebírá Deposit Insurance Fund (do 2005 Bank Insurance Fund) ve Federal Deposit Insurance Corporation. Smyslnost takového pojištění se tím vytrácí.

(blíže Revenda, 2011, str. 410–411). V roli věřitele poslední instance by měla vystupovat výhradně měnová autorita, resp. centrální banka. Mělo by jít o úvěrovou pomoc pouze dočasně nelikvidním bankám, úvěry by měly být kryty kvalitními aktivy dlužnické banky, měly by být krátkodobé a úročené sankční úrokovou sazbou. Nesolventní banky by měly být prodány za tržní cenu nebo likvidovány. Zásady by měly být dodržovány i během bankovní krize. V tomto případě nelze na úvěry od věřitele poslední instance tedy pohlížet jako na adekvátní alternativu povinného pojištění vkladů.

Realita je výrazně pestřejší. Centrální banky pomáhají bankám nejen úvěry, ale například také dlouhodobějším odkupem méně bonitních aktiv, či v některých případech vystavují garance na vklady. Roli poslední instance pak přebírá i stát. Pojištění vkladů je tím vytěsněno záchranami problémových bank. Je zřejmé, že s rozšířením subjektů v roli poslední instance se zvyšuje pravděpodobnost pomoci bankám, což má mj. za následek výrazné zvýšení míry morálního hazardu. Především úvěrová pomoc od centrální banky také zvyšuje rezervy v bankovním systému s potenciálními dopady na množství peněz v ekonomice a cenovou hladinu.

3.3 Výplaty vkladů různými subjekty

Při úpadku banky může dojít k rozložení povinnosti vyplácet vklady na různé subjekty – členy vedení a akcionáře banky, centrální banku, další banky a státní rozpočet.

Členové vedení banky v podobě hmotné odpovědnosti by se mohli podílet na úhradě vkladů v případech nedbalosti či vědomého porušení předpisů. Jejich podíl by mohl být jen velmi nízký, a to i v případech zabavení majetku, apod. To samé platí pro *akcionáře banky*. V regulačních pravidlech by však měl být striktně zakotven princip, že ztráty banky musejí být v první řadě hrazené akcionáři.

Centrální banka by mohla garantovat vklady. Platí to především tehdy, pokud je institucí dohledu, jako například v České republice. Jinou možností je úvěrová pomoc za zvýhodněných podmínek tomu subjektu, který převezme bankrotující banku včetně všech jejích pojištěných vkladů – k realizaci výplat pak nedochází.

Další banky se na výplatách pojištěných vkladů nepřímo podílejí placením pojistného. Jejich podíl pak roste *nepřímo* při zvýšení sazeb pojistného v důsledku nedostatečné výše zdrojů v pojišťovně či pojistném fondu nebo *přímo* při respektování výzvy centrální banky, například v podobě převzít a popřípadě vyplatit nepojištěné vklady.⁹

Státní rozpočet by se měl podílet na úhradě vkladů při úpadku bank, ve kterých má podíl na kapitálu. V současnosti se státy, jak v USA, tak v Evropě, podílejí i na pomoci soukromým bankám. Pokud jde o vkladatele, pomoc má různé formy. Stát může dotacemi či úvěry zvýšit prostředky v pojistném fondu, nebo vystavit záruky za vklady a vyplácet náhrady při úpadku banky. Stěžejními jsou samozřejmě rozsah „ohrožených vkladů“ a relativní výše zdrojů k vyplacení vkladů v příslušné pojišťovně, resp. fondu.

9 Jeden z nejznámějších případů se stal v září 1984, kdy Bank of England přesvědčila velké banky podílet se na ztrátách spojených s úpadkem anglické Johnson Matthey Bankers. V poslední době se takto postupuje především při úpadcích malých bank v USA.

Výplaty vkladů různými subjekty jsou *doplňkem* povinného pojištění, a to ve smyslu *snížení výplat* příslušnou pojišťovací institucí, při výplatách *nad stanovené limity* nebo při *doplnění nedostatečných prostředků* v pojišťovně vkladů.

3.4 Fondy peněžního trhu

Fondy peněžního trhu jsou v obecné podobě nebankovními institucemi, které mohou nabízet přijímání peněžních úspor prodejem cenných papírů; podrobně např. Musílek (2011). Na rozdíl od bank nemohou subjektům otevírat běžné účty ani zajišťovat platební styk. Hodnota úspor v těchto fondech je odvozena od tržní ceny cenných papírů, která závisí na tržní hodnotě aktiv fondů. U bank hodnota aktiv pro vkladatele nemá přímý význam, neboť neurčuje hodnotu vkladů.

Investoři při poklesu tržní hodnoty aktiv, a tím i tržní ceny cenných papírů, by mohli částečně ztrácet podněty své úspory cestou zpětného prodeje cenných papírů vybírat, protože by utrpěli ztráty. Mohli by proto čekat na růst tržní ceny cenných papírů. Fondy navíc musejí držet část aktiv v likvidní podobě. Pokud nedojde k růstu tržní hodnoty aktiv, investor má zaručenu výplatu alespoň části svých prostředků. To znamená, že není zcela chráněn před ztrátou. Na část prostředků ve fondech se ve většině zemí vztahuje rovněž pojištění, ale v nižším rozsahu.

Skutečnost je odlišná. Fondy peněžního trhu rozhodně nejsou imunní proti finančním problémům a při poklesu tržní hodnoty cenných papírů pod nominální hodnotu jim hrozí odliv prostředků. Likviditní problémy v USA v roce 2009 řešil nakonec Federální rezervní systém.

Systém spojení s fondy peněžního trhu opět není alternativou povinného pojištění vkladů v bankách v pravém smyslu. Představuje variantu investování peněžních úspor s nižším stupněm pojistné ochrany. Obdobné poznámky se vztahují na investice do cenných papírů dalších nebankovních institucí finančního trhu.¹⁰

3.5 Oddálení výplat vkladů

Může jít o částečnou ochranu před náhlými a nečekanými hromadnými výběry vkladů. V podstatě jde o oddálení výplat vkladů z běžných, a popř. i dalších účtů za předem stanovených podmínek. Zde je nutné rozlišovat mezi příčinami problémů bank.

Je-li hlavní příčinou *dočasná ztráta likvidity*, oddálení výplat vkladů, například o jeden měsíc, může vést ke zvýšení likvidity banky a hromadné výběry nemusejí následovat. Banka utrpí jen ztráty spojené s poklesem renomé. Pokud jde o banku s *problémy dlouhodobějšího charakteru*, ani oddálení výplat banku nezachrání – hromadné výběry a úpadek se pouze oddálí. Nejde proto o plnohodnotnou alternativu. Za vhodnou je považována zastánci teoretického systému „svobodného bankovníctví“.

10 Banky nabízejí produkty, které mají často podobné vlastnosti a stejný, tj. nižší stupeň pojistné ochrany.

3.6 Svobodné bankovníctví

Historickou a nyní již čistě hypotetickou variantou je systém svobodného bankovníctví. Povinné pojištění vkladů by zde mohlo být nahrazeno dobrovolným pojištěním, pomocí *opčních doložek* nebo kombinací těchto možností. Dobrovolné pojištění by se v tomto systému nijak významně nelišilo od dobrovolného pojištění přes soukromé pojišťovny nebo garanční systémy v bankovníctví současných tržních ekonomik.

V systému svobodného bankovníctví by každá banka mohla emitovat *své vlastní peníze*, a to jak hotovostní, tak bezhotovostní. Faktem je, že zastánci tohoto systému se nemohou odkazovat na nic jiného než na minulost, v zásadě – jen v některých zemích – do začátku poslední třetiny 19. století. V té době ale existovaly pouze hotovostní peníze. Bezhotovostní peníze emitované především obchodními bankami prostřednictvím procesu multiplikace běžných vkladů (a tvořených také centrální bankou v podobě bezhotovostních rezerv bank) mají společný základ spojený s existencí *zákonného platidla* – národní měny nebo společné či zahraniční měny v unii. V systému svobodného bankovníctví se nejen nelze opřít o historické zkušenosti s bezhotovostními penězi, ale především zastánci systému požadují drastické omezení emise peněz pomocí multiplikace, a to pevně stanovenou vazbou na měnový kov, nejčastěji zlato.

Ponechejme stranou iluze o opětném zavedení plného krytí emitovaných peněz za zlato – například v České republice se „krytí peněz“ zlatem v České národní bance pohybuje nyní kolem 0,6% pro *M1*, resp. 0,4% pro *M2*; podrobně Revenda (2012). Podstatnější je zmíněné drastické omezení bezhotovostních bankovních úvěrů, s násobně vyššími dramatickými dopady do reálné ekonomiky, než které má tzv. *credit crunch*.¹¹

Pokud jde o ochranu vkladatelů, kromě dobrovolného pojištění by vlastní peníze každé emitující banky mohly být spojeny s opčními doložkami, které by bankám při problémech s likviditou umožňovaly oddálit výplatu vkladů nebo směnít je za peníze jiných bank. Oddálení výplat by bylo spojeno s proplacením provizí vkladatelům v pozdější době. V případech vážnějších problémů by však opční doložky (srovnej alternativu oddálení výplat vkladů) nezabránilly možným útokům na ohrožené banky.¹²

Opční doložky se v současném systému nepoužívají především právě z důvodu existence povinného pojištění vkladů.

11 Omezení multiplikace lze bez jakékoli vazby na měnový kov, a to především výrazným zvýšením sazby povinných minimálních rezerv bank z běžných vkladů. Při sazbě 100% by multiplikace byla zcela zastavena, resp. multiplikátor (ve statické podobě) by nemohl být vyšší než 1.

12 V čistě hypotetickém, ideálním případě plného krytí peněz zlatem a jejich směnitelnosti za zlato, by vkladatelé, resp. držitelé takových peněz nemuseli utrpět ztráty. Musely by ovšem být splněny další, zcela nereálné podmínky jako např. permanentní rovnost tržní ceny zlata s cenou garantovanou emitentem peněz.

3.7 Shrnutí systémů ochrany peněžních úspor

Hlavním kritériem zdokonalování ochrany vkladatelů v bankách musí být plnění cílů, které touto ochranou sledujeme, a dalšími kritérii snižování nevýhod spojených s informační asymetrií informací a udržováním „únosné míry“ morálního hazardu a nepříznivého výběru ve vztahu k finanční disciplíně bank.

Srovnání uvedených variant vede autora k závěru, že povinné pojištění vkladů v bankách prostřednictvím specializovaných pojišťoven nebo pojistných fondů nemá rovnocennou alternativu. Teoreticky se ještě nabízí možnost pojišťování se samotnými vkladateli, která je blíže rozebrána u placení pojistného v části 4.3. Uvedený závěr se však nezmění.

4. Placení pojistného

Systém povinného pojištění je z hlediska zdrojů, resp. příjmů příslušné pojišťovny spojený s placením pojistného. Toto pojistné explicitně platí banky, u nás do *Fondů pojištění vkladů*. Výše je dána sazbou pojistného a základnou výpočtu. Kromě toho lze hovořit rovněž o implicitním pojistném.

4.1 Sazby pojistného

Sazby obvykle stanoví pojišťovna vkladů v rámci vymezeném zákonem. Nabízejí se tři možnosti. V zemích Evropské unie převládají v zásadě *jednotně stanovené sazby*. Například v České republice mají banky v současnosti sazbu 0,04 % z průměru objemu pojištěných vkladů za příslušné čtvrtletí. Fond pojištění vkladů může sazby upravovat podle výše zdrojů, které má k dispozici v relaci k objemu pojištěných vkladů. Výhodou způsobu je jednoduchost a stejné relativní podmínky pro všechny banky. Základní nevýhodou je abstrakce od různého stupně rizikovosti jak vkladů, tak samotných bank.

První nevýhodu lze řešit stanovením *různých sazeb podle různých druhů vkladů*. Sazby mohou být stanoveny především podle:

- *lhůty splatnosti vkladů* – pro vklady bez výpovědní lhůty by byly stanoveny vyšší sazby, než pro termínované a další vklady;
- *druhu měny, ve které je vklad denominován* – přichází v úvahu, pouze pokud se pojištění vztahuje i na vklady v zahraničních měnách, což platí pro Evropskou unii;
- *druhu banky* – obchodní banky by měly vyšší sazby, než hypoteční banky nebo stavební spořitelny, pro které obvykle platí přísnější pravidla. Zde vycházíme z toho, že vklady např. ve stavebních spořitelnách jsou méně rizikové. Způsob se používá u nás, stavební spořitelny mají poloviční sazbu.¹³

13 Tuto variantu lze považovat za modifikaci stanovení sazeb podle rizikovosti bank, pokud se domníváme, že přísněji regulované banky jsou potenciálně méně rizikové.

Rizikovost bank lze zohlednit pomocí *rizikově stanovených sazeb*, a to v rámci stejného druhu bank. Kritéria rizikovosti jsou opět různá. Sazby lze odvozovat od:

- *velikosti banky* měřené podle aktiv – při progresivních sazbách by velké banky byly postihovány za další růst; domníváme-li se, že potenciálně rizikovější jsou malé banky, bylo by možné použít regresivní sazby;
- *výsledku hodnocení banky* institucí dohledu – banky by musely být hodnoceny stejnou metodou; způsob se používá u stejných druhů bank v USA, hodnocení je založeno na metodě CAMELS.¹⁴

Sazby stanovené podle rizikovosti lze stejně jako jednotné sazby upravovat podle zdrojů, které má pojišťovna k dispozici.

4.2 Teoretické aspekty pojistného stanoveného podle rizikovosti

Odlišné sazby pojistného, které zohledňují rizikovost pojištěných bank, mohou nepřímo motivovat ke zlepšení situace, resp. ke snížení rizikovosti banky. Jde tak současně o omezení míry morálního hazardu bank, popř. i nepříznivého výběru.

V teoretické podobě jde o stanovení pojistného v takové výši, která by znevýhodňovala rizikovější banky. Předpokládejme, že banka dosahuje výnosnosti aktiv (Z_i/A_i) s určitým stupněm rizika. Rovněž existují aktiva téměř bez rizika – například pokladniční poukázky (nikoli např. řecké vlády) – s výnosností Z_0/A_0 . Vyměřené platby pojistného jsou stanoveny v relativní výši p_{DI} .

Investoři u rizikovějších aktiv požadují prémii za riziko (r_A), která je dána rozdílem výnosnosti rizikových a bezrizikových aktiv:

$$r_A = Z_i/A_i - Z_0/A_0.$$

Platby pojistného pak lze – v relativní výši, např. přes stanovené pojistné sazby – konstruovat třemi základními způsoby, v lineární podobě jako funkci premie za riziko; koeficient a dosahuje vždy kladných hodnot:

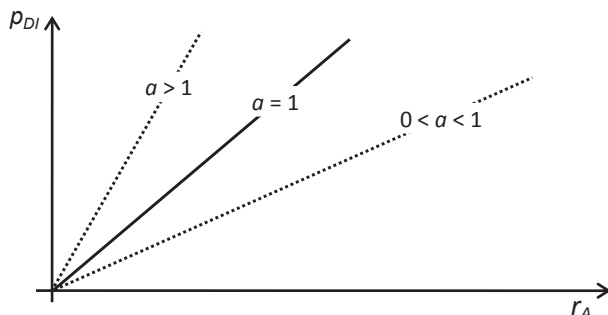
$$p_{DI} = a \cdot r_A;$$

$$a > 0.$$

Podle výše koeficientu a lze formulovat tři varianty, které jsou znázorněny na obrázku 3.

14 Blíže Revenda (2011) a <http://www.fdic.gov/deposit/insurance/11RuleAD35.pdf>.

Obrázek 3
Platby pojistného a prémie za riziko



$$a = 1.$$

Roste-li pojistné relativně stejně jako prémie za riziko, banka nemá žádné významné podněty investovat do rizikovějších aktiv. Zvýšení výnosnosti banky rovněž zvýší pojistné.

$$a = (0,1).$$

Varianta je spojena s určitými podněty k držbě rizikovějších aktiv, neboť platby pojistného rostou pomaleji. V každém případě jde ale o vhodnější variantu, než u pojistného spojeného s jednotně stanovenými sazbami. Je nutné upozornit, že rizikovější aktiva jsou také omezována především pravidly kapitálové přiměřenosti.

$$a > 1.$$

V tomto případě by platby pojistného přímo bránily zvyšování rizikovosti a potenciální výnosnosti aktiv. Platby, resp. sazby pojistného by pak bylo možné použít ke snižování míry morálního hazardu bank – mohli bychom hovořit o „dani za rizikovost“.¹⁵

Ať by již byl zvolen kterýkoli ze tří uvedených způsobů, „technické řešení“ by nemuselo být nijak složité. Sazby pojistného by mohly být spojeny s různými aktivy podle rizikovosti obdobně, jako je tomu u stanovení vah rizikovosti za účelem propočtu kapitálové přiměřenosti. Třetí způsob by navíc jak absolutně, tak relativně zvyšoval zdroje příslušné pojišťovny za situace růstu rizikovosti aktiv bank. Samozřejmě stále předpokládáme, že vyšší rizikovost rovněž znamená vyšší potenciální výnosnost.

Kromě uvedených tří variant by samozřejmě bylo možné stanovit pojistné platby kombinovaně v závislosti na prémii za riziko. Do určité výše r_A by koeficient a byl menší než 1, jakmile by r_A přesáhla stanovenou hranici, platby pojistného by začaly růst rychleji ($a > 1$).

15 Placené pojistné je pro banky vždy určitou „dání“, pokud ale $a < 0$, je tato daň ve srovnání s výhodami plynoucími z držby pojištěných vkladů rozhodně nižší. Navíc zde zcela abstrahujeme od dalších výhod, např. v podobě možnosti získat pomoc od věřitele poslední instance.

4.3 Implicitní pojištění

Pojištění je explicitně hrazeno bankami, na které se vztahuje pojištění.¹⁶ Kromě toho můžeme hovořit o implicitním pojištění, které je spojeno s povinnostmi bank danými regulačními pravidly. Jde především o kapitálovou přiměřenost, pravidla likvidity a limity poskytovaných úvěrů a dalších aktiv v podobě tzv. angažovanosti. Takto stanovené povinnosti, přes veškeré výhrady spojené s finančními problémy bank v posledních letech, také částečně chrání vkladatele před náhlým úpadkem banky. Především kapitálová přiměřenost je v poslední době výrazně zpříšňována.

Změny sazeb pojištění mohou být jedním z faktorů, které ovlivňují úrokovou politiku bank. Především při zvýšení sazeb pojištění se banky mohou snažit o „částečnou úhradu“ vkladateli či dlužníky. V prvním případě by snížily úročení vkladů, ve druhém zvýšily úročení úvěrů. Je ale zřejmé, že vliv na úrokové sazby má mnoho dalších skutečností.

Zde se již blížíme k variantě pojištění placeného přímo samotnými vkladateli. Je vhodné zdůraznit, že taková možnost je v současnosti jen teoretická a nepoužívá se. Sazby pojištění a další podmínky, například míra pojištění ochrany, „spoluúčast“ apod. by mohly nabízet vzájemně si konkurující (specializované) soukromé pojišťovny. Každý vkladatel, popř. i jiné banky (!) by se rozhodoval dobrovolně na základě vlastního uvážení. Podmínky by mohly být diferencovány podle typu a výše vkladů a podle toho, u jaké banky by vklady byly uloženy. Soukromé pojišťovny by však měly mít možnost podílet se na monitorování zdraví bank, což by samozřejmě vyžadovalo významné regulační úpravy. Bez těchto úprav by se pojišťovny musely spoléhat na např. ratingové hodnocení bank.

Autor však upozorňuje, že možnost placení pojištění vkladateli nepovažuje ani za reálnou, ani za vhodnou. Zdůvodnění lze odvodit z praxe – autorovi není známá žádná pojišťovna, která by – na rozdíl od bankami vyžadovaného pojištění např. nemovitostí u hypotečních úvěrů – takový typ pojištění nabízela. Pokud by banky u vkladů pojištěných samotným vkladatelem nereagovaly úrokovým zvýhodněním, pojištění by samozřejmě snížilo reálné úročení vkladů. Při neexistenci pojištění vkladů v současné podobě by takový systém mohl mít nežádoucí makroekonomické dopady. Navíc vkladatelé (a zřejmě ani příslušné pojišťovny) by stejně jako nyní nebyli schopni rozlišit zdraví jednotlivých bank a posoudit tak „nutnou míru“ pojištění ochrany.

Otázkami by také zůstaly „spoluúčast“ vkladatele, limity pojištění plnění a možná nebezpečí spojená s nedostatkem zdrojů k výplatám pojištěných náhrad u příslušných pojišťoven. Autor se domnívá, že v teoretické rovině by pojištění mohlo kryt vklady spíše u menších bank. U velkých bank by pojišťovny musely rozkládat rizika přes zajišťovny, vkladatelé pojišťovat u vyššího počtu pojišťoven atp. V přípa-

16 V zemích Evropské unie jsou povinně pojištěny všechny banky. Ve Spojených státech amerických se povinné pojištění vztahuje na členské banky Federálního rezervního systému. Nečlenské banky nemusejí být pojištěny, ale drtivá většina z nich pojištěna je – stejně jako členské banky u Federal Deposit Insurance Corporation.

dech kolapsu vyššího počtu bank by mohlo dojít k ohrožení samotných pojišťoven. Možnou paniku by opět „musel“ řešit stát.

5. Míra pojistné ochrany

Míra ochrany vkladatele prostřednictvím povinného pojištění vkladů je dána dvěma základními součástmi. Jde o *limit a míru pojistného plnění*; u druhé součásti lze inverzně mluvit o „spoluúčasti“ vkladatele. V obou případech platí přímá úměrnost s mírou morálního hazardu bank a vkladatelů a popř. také s mírou nepříznivého výběru.

Ochrana vkladatele je dále spojena s vklady, resp. pohledávkami, a s osobami, na které se pojištění vztahuje. Pojištění se nemusí vztahovat např. na některé dluhové cenné papíry emitované bankami nebo některé právnické osoby, např. státní fondy (viz výše). Pojištěné nejsou ani anonymní vklady, pokud ještě v dané zemi existují.¹⁷

Preferování cíle důvěryhodnosti bankovního systému prostřednictvím povinného pojištění vkladů znamená vyšší stupeň ochrany vkladatelů. To ale může za určitých okolností působit kontraproduktivně v tom smyslu, že doprovodné negativní jevy mohou ve svých důsledcích vést k neúměrné rizikovosti bank a narušení stability bankovního systému jako celku. Tendenci ve vyspělých zemích je zvyšování limitů (mimo jiné z důvodu inflace) i procenta pojistného plnění.

5.1 Limit pojistného plnění

Limit je ve většině zemí stanoven pevnou částkou v domácí měně, nebo – jako např. v České republice – v zahraniční měně (euro). Ve druhém případě je v zákoně upraven měnový kurs pro přepočtení na domácí měnu. Pojištění se obvykle vztahuje i na vklady ve vybraných zahraničních měnách. Limit je spojen se součtem prostředků uložených na všech vkladech klienta u příslušné banky, popř. adekvátně násoben počtem osob s dispozičním právem k účtům, a vztahuje se i na úroky k rozhodnému dni. V zemích Evropské unie s platností od 1. ledna 2011 platí jednotný limit 100 000 eur na jednoho vkladatele.

Nadlimitní vklady pojištěné buď vůbec nejsou, nebo jsou pojištěné jen částečně. Vkladatel má ovšem právo domáhat se proplacení nadlimitních pohledávek soudní cestou nebo svým způsobem doufat v následně provedené zákonné úpravy.¹⁸ Vlády v některých zemích bez ohledu na existující limity převzaly garance na všechny vklady u bankrotujících či přebíraných bank.

17 U nás jde o vkladní knížky na doručitele u České spořitelny – všechny prostředky na nich musely být do konce roku 2012 převedeny na některou formu neanonymních vkladů. Z původní výše 121 mld. Kč zůstalo na příslušných účtech 1,6 mld. Kč. Česká spořitelna vložila tyto prostředky do nadace zaměřené na podporu vědy, výzkumu a vzdělání; zvažovala rovněž prodloužení lhůty do konce roku 2015.

18 Viz Konsolidační program II a zvyšování limitu v českém bankovním systému (část 5.4).

Limity pojištěných vkladů mají další efekty. Například jsou-li nízké, lze očekávat jednak rozkládání vkladů do více bank, což lze chápat i jako nepřímou podporu relativně méně známých nebo nových bank, a jednak nižší míru spoření prostřednictvím bank. Rozkládání vkladů však může být nákladné i nepraktické.

5.2 Míra pojistného plnění

Především s ohledem na „únosnou“ míru morálního hazardu vkladatelů je vhodná jejich určitá spoluúčast – míra pojistného plnění v rámci limitu by tedy měla být nižší než 100 %. Zde se nabízejí dvě varianty. Míra může být stanovena *jednotně*, např. 90 %, nebo *degresivně* – čím blíže jsou prostředky na vkladech danému limitu, tím relativně méně vkladatel získává.¹⁹

Jednotná pravidla v Evropské unii stanovují plnou míru pojistného plnění, tj. náhrady ve výši 100 % limitu. Obecně řečeno, nevýhody spojené s informační asymetrií byly eliminovány i za cenu vysoké potenciální míry morálního hazardu.

5.3 Míra pojistné ochrany v Evropské unii

Limity a procenta náhrady jsou v Evropské unii v současnosti již poněkud „nudné“ – 100 000 EUR a plná náhrada. Je ale zdůvodnitelné, aby především limit byl všude stejný? Je to přehledné, pravidla jsou na první pohled jednotná a jednotlivé země si takto nemohou konkurovat. Ve skutečnosti některé země převzaly garanci na *všechny* vklady, např. již zmíněné Irsko či do roku 2010 Slovensko. Převzetí garanci sice není předem nijak jisté, není na něj žádný „zákonný nárok“, ale současně zpochybňuje smysl jednotně stanovených pravidel ochrany vkladatelů.

V této souvislosti by podle názoru autora článku bylo vhodnější stanovit jednotný limit v podobě *minimální výše* pojištěných vkladů s tím, že jednotlivé země by mohly mít vyšší limity. Stejná poznámka o minimální výši by se vztahovala k míře pojistného plnění, např. na dříve stanovené úrovni 90 %, opět s možnostmi zemí mít vyšší procento. Za situace plné náhrady zde žádné rozdíly již samozřejmě aplikovat nelze.

Faktické rozdíly mezi pravidly ochrany jsou však spojené s *rozdílnou výší vkladů* v jednotlivých zemích; viz část 5.5.

5.4 Vývoj míry pojistné ochrany v České republice

Limit se v čase samozřejmě relativně mění, resp. snižuje. K tomu vedou především inflace, růst reálných mezd a růst vkladů v bankách. Je nutné připomenout, že vklady v bankách se mohou zvyšovat nejen vyššími bezhotovostními úsporami, ale také vyšší úvěrovou aktivitou bank vůči nebankovním klientům. Poskytované bezhotovostní úvěry současně znamenají růst běžných vkladů.

¹⁹ Do jednotné úpravy v Evropské unii např. Irsko 80 % – 50 % nebo Itálie 100 % – 84 %.

Ukážeme si vývoj v naší ekonomice. Vzhledem k dostupným a ověřitelným údajům je analýza založena na vývoji průměrné výše vkladů v bankách na jednoho obyvatele. Přesnější by byl přístup spojený s počtem potenciálně pojištěných vkladatelů, a to jak fyzických, tak právnických osob. Tyto údaje však nejsou k dispozici. Níže uvedená tabulka obsahuje přehled vývoje míry pojistné ochrany v souladu se zákonnou úpravou. Poznámka o zákonu je velmi důležitá.

Tabulka 1

Vývoj míry pojistné ochrany v České republice

Období	Limit (CZK, EUR)	Náhrada (%)	Maximální náhrada (CZK)	Vklady v bankách (mil. CZK)	Průměrný vklad na 1 obyv. (CZK)	Maximální náhrada / průměrný vklad
7/1994 – 12/1997	125 000	80	100 000	337 723,9	32 684	3,06
Konsolidační program II	4 000 000	100	4 000 000	462 964,8	44 908	89,07
1/1998 – 8/1998	375 000	80	300 000	626 873,3	60 923	4,92
9/1998 – 8/2001	444 445	90	400 000	676 478,1	65 744	6,08
9/2001 – 11/2009	27 778	90	855 875	911 509,2	89 307	9,58
12/2009 – 12/2010	50 000	100	1 297 750	1 525 154,5	145 703	8,91
Od 1/2011	100 000	100	2 506 000	1 641 580,1	156 240	16,04
k 31. 12. 2012	100 000	100	2 514 000	1 770 317,2	168 361	14,93

Kurs CZK/EUR k prvnímu dni daného období: 1.9.2001 34,235, 1.12.2009 25,955, 1.1.2011 25,060;

vklady v bankách ke konci posledního měsíce předchozího období jako součet netermínovaných a termínovaných vkladů domácností – rezidentů v CZK, od 8/2001 včetně vkladů v zahraničních měnách, údaje za Konsolidační program II ke konci 1/1996; počet obyvatel ke konci roku začátku daného období.

Pramen: Vklady domácností – databáze ARAD, Statistická ročenka, vlastní výpočty.

Povinné pojištění vkladů v bankách bylo u nás zavedeno od července 1994.²⁰ Pojištění se vztahovalo pouze na fyzické osoby – k zákonnému rozšíření na právnické osoby došlo v lednu 1998. Pojištěné byly pouze vklady v korunách; vklady v zahraničních měnách jsou pojištěné od září 2001.

Realita se však od roku 1996 odchylovala od zákonné úpravy. V rámci Konsolidačního programu II byly vypláceny vklady fyzickým i právnickým osobám, a to *v plné výši až do 4 mil. Kč*. Takto se postupovalo ve všech dalších případech bank, kde došlo k výplatě vkladů, a to až do zákonné úpravy v září 2001. Pojistné náhrady byly parlamentem přiznávány různými „přílepkami“ k více či méně souvisejícím zákonům.

Údaje v posledním sloupci tabulky nemají samy o sobě větší vypovídací schopnost. Pochopitelně z nich nelze odvodit, že všechny vklady domácností jsou n-násobně kryté. Jde o průměr a počet pojištěných vkladatelů je nižší než počet obyvatel. Na údajích však lze dokumentovat relativní vývoj míry pojistné ochrany na začátku období, kdy docházelo ke změnám zákonné úpravy. Údaje v posledním řádku tabulky dokumentují, že za předpokladu jen malých změn měnového kursu koruny k euru se míra pojistné ochrany v čase snižuje, neboť roste průměrná výše vkladu na jednoho obyvatele.

20 Autor článku v té době navrhoval dvojnásobný limit, tj. 250 000 Kč.

5.5 Srovnání České republiky a Německa

Základní orientační srovnání nabízí údaje v tabulce 2. Ze zemí Evropské měnové unie dostalo přednost Německo jako největší ekonomika. Částečně překvapivým je jen mírně vyšší průměrný stav vkladů na jednoho obyvatele v Německu (o cca 35 %), a to ve srovnání s jinými běžně používanými relativními údaji (HDP/1 obyv., průměrná reálná mzda aj.). Obecně vysvětlení je spojeno s relativně vyššími investicemi německých domácností do jiných forem finančních aktiv.

Tabulka 2

Míra pojistné ochrany v České republice a Německu k 1. 1. 2011

Země	Maximální náhrada	Vklady v bankách	Průměrný vklad na 1 obyv.	Maximální náhrada / průměrný vklad
Česká republika	2 506 000 CZK	1 641,58 mld. CZK	156 240 CZK	16,04
Německo	100 000 EUR	692,4 mld. EUR	8410 EUR	11,89

Kurs CZK/EUR k 1.1.2011 25,060;

vklady v bankách ke konci roku 2010 jako součet netermínovaných a termínovaných vkladů domácností – rezidentů včetně vkladů v zahraničních měnách; počet obyvatel ke konci roku 2010.

Pramen: Databáze ARAD, Statistické ročenky, Monthly Report 1/2012 – Deutsche Bundesbank – tab. 36, vlastní výpočty.

K termínu zavedení nového jednotného limitu pojištění vkladů byla míra pojistné ochrany v Německu relativně *nižší* o asi 35 %, resp. v takovém rozsahu, o kolik byl v Německu relativně vyšší průměrný stav vkladů. Jednotný limit a jednotná míra pojistného plnění rozhodně neznamenají stejnou míru pojistné ochrany.

5.6 Evropský systém pojištění vkladů

Sjednocování pravidel regulace a dohledu bank v Evropské unii se promítá také do přípravy *Evropské bankovní unie*. Jedním ze základních pilířů unie by měl být společný Evropský systém pojištění vkladů. Konkrétní podoba zatím není jednoznačně dohodnuta, existují možnosti samostatného společného fondu či jeho začlenění do širšího European Deposit Insurance and Resolution Fund. Sazby pojistného by mohly být odvozovány podle rizikovosti vybraného počtu největších bank; blíže Schoenmaker, Gros (2012).

Obdobně jako u fondů na záchranu evropských bank by i zde existoval problém podílu zdravějších národních bankovních systémů, resp. pojistného zaplaceného zdravými bankami v některých zemích na výplatách pojistných náhrad zemí s problémovějšími bankami. To znamená, že nedostatek prostředků na výplatu vkladů krachujících bank v jedné zemi by opět byl řešen doplňováním z prostředků členských zemí. V současnosti, kdy se část pravomoci národních institucí regulace a dohledu přenáší na celoevropské instituce bez adekvátního přesunu odpovědnosti, je vhodné, aby fondy, resp. pojišťovny vkladů zůstaly na národní úrovni. Přesun na evropskou úroveň musí být doprovázen i výrazným posílením odpovědnosti příslušných autorit.

6. Závěr

Země Evropské unie jdou v bankovní oblasti cestou vzájemného přibližování až sjednocování pravidel. V zásadě sjednoceny jsou podmínky pro získání bankovní licence (společný pas), a dále základní povinnosti bank, především pravidla kapitálové přiměřenosti. Přístup k problémovým bankám, resp. pomoc od věřitele poslední instance je v zemích Evropské měnové unie upravován „za pochodu“ s vývojem finanční krize; do značné míry zatím zůstává na národní úrovni ve formě finanční pomoci problémovým bankám z rozpočtových prostředků.

Pojištění vkladů je v Evropské unii sjednoceno u limitu a míry pojistného plnění. Vzhledem k rozdílné úrovni průměrné výše vkladů je relativní ochrana v těchto zemích také rozdílná. V České republice je ve srovnání s vybranou zemí – Německem – vyšší.

Zvyšování limitu pojistného plnění lze zdůvodnit růstem průměrné výše vkladů. Plná, stoprocentní výše náhrady v rámci limitu je však spojena s vysokou mírou morálního hazardu bank a vkladatelů. Morální hazard bank lze pomocí pojištění vkladů snížit sazbami pojistného odvozovanými podle rizikovosti pojištěných bank. Potenciální snížení míry morálního hazardu vkladatelů, především určitou spoluúčástí vkladatelů na ztrátách, resp. mírou pojistného plnění pod 100 % limitu, je diskutabilní, a to zejména s ohledem na existenci asymetrie informací. Rovněž by se zvýšilo nebezpečí bankovních runů ze strany nebankovních vkladatelů, což je i citlivá politicko-sociální otázka.

Systém povinného pojištění vkladů, přes veškeré nevýhody, nemá z pohledu ochrany vkladatelů rovnocennou alternativu.

Literatura

- BENSTON, G. J.; KAUFMAN, G. G. 1998. Deposit insurance reform in the FDIC Improvement Act: The experience to date. *Economic perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, Vol. 22, No. 2, pp. 2–20.
- BENSTON, G. J.; EISENBEIS, R. A.; HORVITZ, P. M.; KANE, E. J.; KAUFMAN, G. G. 1986. *Perspectives on Safe and Sound Banking: Past, Present, and Future*. Washington: MIT Press.
- BLAHOVÁ, N. 2010: Změny regulačního a dohledového rámce finančních trhů v Evropské unii. *Český finanční a účetní časopis* 2010, Vol. 5, No. 2, pp. 42–51.
- Databáze ARAD – http://www.cnb.cz/cnb/STAT.ARADY_PKG.STROM_SESTAVY?p_strid=ABCAE&p_sestuid=&p_lang=CS
- HOLÁ V.; JAKUBÍK P. 2011: *Evropské systémy pojištění vkladů: Důsledky změn z roku 2008. Politická ekonomie* 5/2011, Vol. 59, pp. 659–679.
- KAUFMAN, G.G.; SEELIG S.A. 2002. Post-resolution treatment of depositors at failed banks: Implications for the severity of banking crises, systemic risk, and too big to fail. *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, Vol. 26, No. 2, pp. 27–41.
- MANDEL M.; TOMŠÍK V. 2011. Regulace bankovního sektoru u pohledu ekonomické teorie. *Politická ekonomie* 1/2011, Vol. 59, pp. 58–81.
- Monthly Report 1/2012 – Deutsche Bundesbank: http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Monthly_Report/2012/2012_01_monthly_report.pdf?__blob=publicationFile

- MUSÍLEK, P. 2011. *Trhy cenných papírů*. 2. vydání. Praha: Ekopress.
- REVENDA, Z. 2011. *Centrální bankovníctví*. 3. vydání. Praha: Management Press.
- REVENDA, Z. 2012. *Peníze a zlato*. 2. vydání. Praha: Management Press, 2012.
- REVENDA, Z.; DVOŘÁK P. 1997. *Analýza systému regulace a dohledu bank v České republice*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2/1997.
- RUSSELL, S. et al 1993. The Government's Role in Deposit Insurance. *Review*, Federal Reserve Bank of St. Louis, Vol. 75, No. 1, pp. 3–34.
- SCHOENMAKER D.; GROS D. 2012. A European Deposit Insurance and Resolution Fund. CEPS Working Document, No. 364, May 2012.
- WHEELLOCK, D. C.; WILSON, P. W. 1994. Can Deposit Insurance Increase the Risk of Bank Failure? Some Historical Evidence. *Review*, Federal Reserve Bank of St. Louis, Vol. 76, No. 3, pp. 57–71.
- <http://www.fdic.gov/deposit/insurance/11RuleAD35.pdf>
- <http://www.federalreserve.gov/releases/h3/current/h3.htm>
- <http://www.federalreserve.gov/releases/h6/current/h6.htm>

THEORETICAL AND ECONOMIC ASPECTS OF DEPOSIT INSURANCE

Zbyněk Revenda, University of Economics, Prague, nám. W. Churchilla 4, CZ – 130 67, Praha 3
(zbynek.revenda@vse.cz)

Abstract

The paper deals with deposit insurance schemes as an integral part of the present system of the banking regulation. Insurance premiums, limits and the rates of compensation and consequences of deposit insurance are then discussed from the theoretical and practical points of view. The moral hazard of banks and depositors and adverse selection are the main undesirable accompanying effects, which are directly connected with the scale of insurance protection in banks. The European Union unifies the rules of compensation. However, data analysis shows that there are still differences in the levels of protection because of different averages in deposits per household. Some possible alternatives to depositor protection in banks are also analyzed. Although deposit insurance is accompanied by problems, it is the best form of depositor protection.

Keywords

adverse selection, bank regulation and supervision, bank run, contagion risk, deposit insurance, European Union, free banking, guarantee fund, information asymmetry, insurance premiums, moral hazard

JEL Classification

G21, G28