

КОНЦЕПТУАЛНИ ВЪПРОСИ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА СИСТЕМА ЗА ГАРАНТИРАНЕ ВЛОГОВЕТЕ НА ГРАЖДАНЕТЕ

Разгледани са някои концептуални въпроси, свързани с изграждането на ефективна система за гарантиране на влоговете (депозитно застраховане) в националната банкова система. Особен акцент е поставен върху ключовите моменти при нейното проектиране, които трябва да отразяват поставените пред системата задачи, както и специфичните особености на конкретните банкова система и държава. Дискутирани са обхватът, принципът на членство, равнището на покритие, подходите при финансиране, както и възможните варианти за институционализация на депозитния застраховател и мястото му в националната банкова осигурителна мрежа. Направен е и преглед на развитието на системите за гарантиране влоговете у нас през 120-годишната история на банковата ни система.

JEL: G21, D82

Отчитайки спецификата на дейността на банките, свързана с трансформацията на краткосрочни ликвидни депозити в дългосрочни и значително по-малко ликвидни кредити и инвестиции, те са изложени на особено висок риск от неликвидност и неплатежоспособност. Ако отчетем и факта, че обикновено проблемите, възникнали в една банка, много рядко остават единствено в нея, още по-ключово значение има поддържането на здрава и стабилна банкова система.

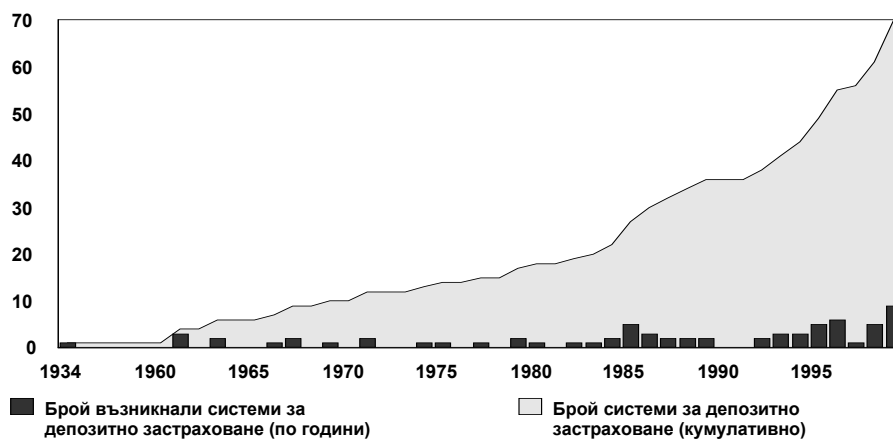
Идеята за създаване на институционална рамка за подпомагане на банковия сектор в случай на криза е лансирана през XVIII век от английския икономист Фр. Барнинг. Той обосновава нуждата от специфична институция, която да предоставя неограничена ликвидна подкрепа на засегнатите банки, наречена "кредитор от последна инстанция".¹ През изминалите два века тази концепция е претърпяла значително развитие, за да достигне съвременния вид на разбирането за банкова осигурителна мрежа,² която освен кредитора от последна инстанция включва благоразумната банкова регулация и надзор, както и различни форми на гарантиране спестяванията на вложителите.³

¹ Вж. *Baring, F. Observations on the Establishment of the Bank of England and on the Paper Circulation of the Country*, London, Minerva Press for Sewell and Debrett, 1797, <http://www.ier.hit-u.ac.jp/library/fr71-56/44-1.htm>

² В специализираната литература се срещат различни тълкувания на термина "банкова осигурителна мрежа" (bank safety net), вариращи от "набор от политики, разработени за предотвратяване или елиминиране на широкото разпространение на разрушаването на банковото посредничество, загуби на банков капитал и банкови фалити" (Demirguc-Kunt) до "набор от институции, закони и процедури, засилващи способността на финансовата система да се противопоставя на банкови бягства и други системни смущения" (Brock) (вж. *Demirguc-Kunt, A. Designing a Bank Safety Net – A Long-term Perspective. Website Policy Note*, World Bank, 1999, p. 1; *Brock, P. Financial Safety Nets and Incentive Structures in Latin America. Working Paper* 1993, World Bank, 1998, p. 2).

³ Някои автори изказват виждания, че към тези три основни компонента могат да се отнесат и някои допълнителни като окончателния и безрисков сетълмент на транзакциите в платежната система

Първообразът на съвременните системи за гарантиране на вложенията⁴ на гражданите се появява през 1829 г. в щата Ню Йорк и започва да функционира под формата на общ осигурителен фонд. Неговата основна цел е да внуши обществено доверие в издаваните от членуващите банки банкноти и едва на второ място - да гарантира привлечените депозити. До 1930 г. в САЩ функционират множество регионални и щатски фондове, които по време на Голямата депресия банкрутират. Това принуждава през 1934 г. американското правителство да предостави широка гаранция за депозитите, за да стабилизира банковата система. Част от тази гаранция е и създаването на Федералната корпорация за депозитно застраховане, която представлява и първата съвременна система от този тип. До началото на 60-те години на XX век тя остава и единствената в световен мащаб. Тогава възникват 9 нови системи, през 70-те години – 7, през 80-те – 19, а през 90-те години – още 31 държави въвеждат системи за депозитно застраховане⁵ (фиг. 1).



Фиг. 1. Възникване на системите за депозитно застраховане в света

Източник. *Garcia, G. Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices. IMF Working Paper 54, 1999, p. 30-31.*

Страните от Централна и Източна Европа също относително късно започват разработването на национални системи за гарантиране вложенията на техните граждани, обикновено като част от структурната реформа на банковия сектор в

(Ketcha) и процедурите по оздравяване и ликвидация на неплатежеспособните банки (Demirguc-Kunt), макар че това виждане не е широко възприемано (вж. по-подробно *Ketcha, N. Deposit Insurance System Design and Considerations. – In: Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience, Policy Paper 7, BIS, 1999, p. 222; Demirguc-Kunt, A. Цит. съч., с. 2).*

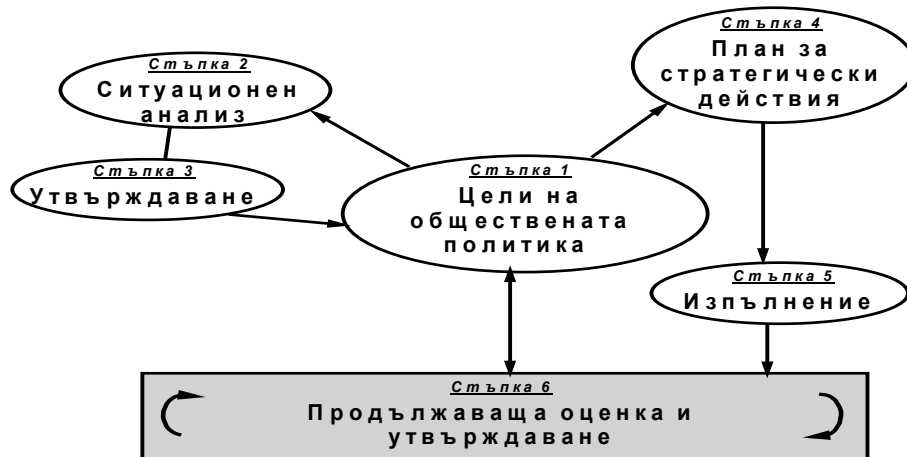
⁴ По-нататък термините “системи за депозитно застраховане” и “системи за гарантиране на влоговете” се използват като синоними.

⁵ *Demirguc-Kunt, S. Deposit Insurance Around the World: A Database. – World Bank Economic Review, http://www.worldbank.org/research/interest/conf/upcoming/deposit_insurance/home.htm*

прехода към пазарна икономика. За съжаление в повечето страни стимул за създаването на гаранционна система от този тип е появата на системни финансови затруднения или банкови кризи, като България също не прави изключение в това отношение.⁶

Основни проблеми при изграждането на система за гарантиране на влоговете

Създаването на *ефективна система за депозитно застраховане* е от ключово значение за поддържане доверието на обществото в банковата система, дори когато тя е изправена пред сериозни трудности. За да успее да се справи успешно с поставените задачи, от особена важност е тя да бъде правилно проектирана, т.е. да *отразява всички характерни особености на икономиката и банковата система*, в която ще бъде използвана. С цел да улесни държавите при изграждането и осъвременяването на вече съществуващите системи за гарантиране вложенията на гражданите през 2001 г. работната група към Форума за финансова стабилизация разработи *Методология за проектиране, прилагане, модифициране и непрекъсната оценка на системи за депозитно застраховане* ("SAM" - Self-Assessment Methodology).⁷



Фиг. 2. Методология за самооценка при изграждане и/или актуализиране на система за депозитно застраховане

Източник. Financial Stability Forum, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems. 2001, p. 15.

⁶ Вж: Tang, H., E. Zoli, I. Klytchnikova. Banking Crises in Transitional Economies: Fiscal Costs and Related Issues. World Bank, 2000.

⁷ Financial Stability Forum, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems, 2001. По-нататък ще следваме логиката и основните стъпки на SAM методологията при излагане на вижданията ни относно изграждането на системи за депозитно застраховане.

Първата стъпка при проектирането на система за гарантиране на влоговете на гражданите е да се определят *принципните цели*, които се очаква да бъдат постигнати с нейното изграждане. Най-общо те са: *първо*, да защити малките и финансово неопитните вложители, и *второ*, да съдейства за поддържане и повишаване стабилността на банковата система. В първата насока това може да се постигне чрез намаляване стимулите на вложителите да теглят техните депозити, дори ако започнат да губят доверие в съответната банка. Що се отнася до втората насока, тук трябва да се отчита, че основното предназначение на този тип системи е да защити вложителите от негативните последиците, свързани с фалита на дадена банка, а не самите банки от фалит.

След определяне на целите пред новата система е необходимо извършването на *ситуационен анализ*. Той трябва да оцени всички макроикономическите фактори, въздействащи върху стабилността на банковата система, като особено внимание е нужно да се отдели на анализа на равнището на икономическа активност, текущите парична и фискална политики, развитието на инфлационните процеси и състоянието на финансовите пазари. Наред с това е необходимо да се извърши и анализ на състоянието на банковата система, като основният акцент трябва да бъде поставен върху размера и състоянието на банковия капитал, ликвидността, качеството на кредитния портфейл, политиките и практиките за управление на риска, както и върху структурата на националната банкова система, и в частност броя, вида и характеристиките на опериращите на пазара банки, степента на конкуренция, концентрация и държавно участие и намеса в сектора.

Ситуационният анализ трябва да обхване и съществуващата правна рамка както в насока наличие на необходимите закони за адекватно прилагане на новата система, така и по отношение съществуване и прилагане на благоразумна регулация и ефективен надзор в банковия сектор. Наличието на тези два компонента предполага, че в съответната държава функционират единствено здравите и жизнеспособните банки, които са добре капитализирани и прилагат благоразумно управление на риска, ефективен мениджмънт и най-добрите бизнес-практики. Анализът би трябвало да акцентира и върху правните предпоставки, позволяващи предприемането на стъпки по ранна интервенция и спешни корективни действия, вкл. способността за бързо затваряне на проблемни банки, осигуряването на прозрачна и методична ликвидация на активите и удовлетворяване исковите на кредиторите.

За да успее да се справи с поставените ѝ задачи, не на последно място системата за депозитно застраховане трябва да се ползва с доверието и подкрепата на обществото – в противен случай ще е налице добре проектирана, но недействаща система. За да се избегне такова развитие, още при нейното проектиране е необходимо да се направи анализ на

обществените нагласи и очаквания, а в случай, че се констатират значителни разминавания между тях и планираните реформи, трябва да се подходи или към по-доброто разясняване и възприемане от обществото на новата система, или към промяна на поставените цели и задачи с оглед постигане на взаимно приемлив компромис.

Един от първите ключови въпроси на фаза “проектиране” е *изборът на принцип за включване и вида на институции*, които ще участват в новата система. Ако се тръгне от основната цел на системата за депозитно застраховане, а именно – гарантиране на депозитите на дребните вложители, то тя трябва да обхване всички влогонабирателни институции, които приемат депозити на дребно, т.е. от граждани. Базирайки се на този подход, наред с търговските банки системата трябва принципно да обхване и спестовните и кооперативните банки, финансовите компании, предлагащи влогоподобни продукти, кредитните съюзи и др.

Ако възприемем такъв подход, възниква логичният въпрос: *Нужно ли е да се гарантират депозитите в институции, които не са обект на ефективен надзор и строга регулация?* Световната практика показва, че е за предпочитане в системата да членуват единствено тези видове влогонабирателни институции, които са добре регулирани и надзирани, тъй като в противен случай рязко се увеличава рискът от проблеми, т.е. нараства вероятността често да се налага изплащането на компенсации на вложителите и по този начин да се източват натрупаните средства в системата.⁸ Ако отчетем и факта, че обикновено различните видове влогонабирателни институции са обект на различна регулация и надзор, може би по-доброто решение в тази ситуация е създаването на повече от една система за депозитно застраховане, като всяка от тях обхваща различен тип институции, функциониращи под еднаква регулация и надзор.

Независимо от това какви видове влогонабирателни институции ще участват, от съществено значение е какъв ще бъде *принципът на тяхното членство* – *доброволен или задължителен*. Възможно е да се постигне широко участие на банките и без законодателна принуда, когато вложителите осъзнават необходимостта от това и съзнателно търсят наличие на гаранции за влоговете си, като по този начин създават достатъчно силни стимули за банките да желаят да бъдат част от системата, дори и без законово задължение за това.

Основният недостатък на доброволният принцип е рискът от т.нар. „неблагоприятна селекция”, т.е. дори към даден момент да участват всички банки, то при поява на затруднения в банковата система, прерастващи в поредица фалити, по-здравите банки могат да предпочетат да се оттеглят от системата за депозитно застраховане, вместо да плащат за неумелото

⁸ Вж. Garcia, G. Цит. съч.; Demirguc-Kunt, A., E. Kane. Deposit Insurance Around the Globe: Where Does it Work. World Bank and Boston College, September 2001.

ръководство и прекомерно поетите рискове от фалиращите банки. По този начин в системата ще останат единствено по-слабите и високорискови банки, неспособни да се справят с проблемите, което от своя страна може да доведе до фалит и на гаранционната система. За да се избегне такова неблагоприятно развитие, участието на банките трябва да бъде задължително.

Друг ключов въпрос при проектирането на системата за гарантиране на влоговете е определянето на *покриването на влоговете*, т.е. до каква част депозитите в дадена институция ще бъдат компенсирани в случай на фалит. При определянето му трябва да се намери подходящият компромис между две противоположни тенденции: от една страна, вложителите желаят пълно компенсиране на всичките им депозити, вкл. и лихвите по тях, а от друга, депозитният застраховател цели минимизиране на разходите си за компенсиране в случай на банков фалит. В повечето държави компромисът между интересите на вложителите и депозитния застраховател е постигнат чрез поставяне на *таван на стойността на депозитите*, до който те са гарантирани. Подходите за определянето размера на лимита са най-разнообразни и варират от средния размер на депозитите в банковата система до *n*-пъти брутният вътрешен продукт на човек от населението.⁹ Независимо от избора подход е желателно да се покрият възможно най-голям брой депозити.¹⁰

Логично възниква въпросът *на каква база ще бъде прилаган този лимит?* Възможните подходи са: на база депозит или вложител и на база банка или всички членуващи в системата банки.

Прилагането на лимита на база “индивидуален депозит” обикновено не е най-подходящият подход от гледна точка минимизиране разходите на депозитния застраховател, тъй като вложителите могат да преодолеят това ограничение чрез откриване на множество депозити до размера на лимита. По този начин фактически те получават пълни гаранции за вложените от тях средства. Посоченият недостатък може да се избегне чрез прилагане на застрахователния лимит на база “общата сума на депозитите на отделния вложител” в съответната банка, но използването на този подход е свързано с необходимостта от детайлна информация за всички сметки и техните титуляри.

Що се отнася до избора на един от другите два подхода – “на база отделна банка” или “на база всички членуващи банки”, използването на първият е свързано със същите слабости като подхода “индивидуален

⁹ Последният подход се препоръчва от МВФ, като според тях таванът на депозитното застраховане трябва да е 2 пъти брутният вътрешен продукт на човек от населението (вж. *García, G.* Цит. съч.).

¹⁰ Световната практика в това отношение показва, че системите за депозитно застраховане покриват около 90% от общия брой депозити в банковата система и около 40% от тяхната обща сума (пак там, с. 1).

депозит”, т.е. позволява на вложителите да избягнат отчасти ограниченията на системата за депозитно застраховане, разпределяйки своите спестявания в различни банки. Независимо че подходът “всички членуващи банки” е по-справедлив и съдейства за увеличаване на пазарната дисциплина посредством контрола от страна на вложителите, той е свързан с редица трудности и недостатъци, произтичащи най-вече от нуждата за събиране, обобщаване и анализ на детайлна информация за привлечените депозити от всяка членуваща банка – една изключително скъпа и трудна за администриране процедура. Освен това повишаването на риска за загуба на отделните вложители, дори и ако са диверсифицирали поетия риск чрез разпределение на депозитите в повече от една банка, увеличава вероятността за банкови бягства в случай на проблеми в една или повече банки.

Отчитайки предимствата и недостатъците на дискутираните подходи, можем да обобщим, че *най-подходящи за определяне на застрахователните лимити са на база “индивидуален вложител” в “индивидуална банка”*.

След избора на подход за определяне на лимитите от изключителна важност е ясно да се определи *какво се разбира под “застрахован депозит”* и кои депозити остават извън техния обхват, т.е. не подлежат на гаранции. Тъй като една от основните цели на депозитното застраховане е да защити малките и финансово по-неопитните вложители, извън обхвата на системата би трябвало да останат депозитите на вложители, които се смята, че са способни да установят финансовото състояние на една банка и/или са в състояние да оказват влияние върху пазарната дисциплина.¹¹ Към изключените депозити могат да се отнесат и тези, които са обект на специални условия и привилегии - например изключително висока доходност, значително превишаваща предоставяната по преобладаващите депозити, както и депозити на приносителя, тъй при тях е трудно да се установи собствеността на сметката и да се приложи застрахователният лимит.

При определяне на застрахователните лимити трябва да се разгледа и въпросът *дали е необходимо успоредно с лимитите да се прилага и принципът на съзастраховане*, т.е. вложителят винаги да понася дял от загубите, дори когато стойността на депозита му е по-малка от застрахователния таван. Предимството на съзастраховането е, че чрез него се поделва рискът между вложителите и застрахователите и се засилва пазарната дисциплина, като по този начин дори и дребните вложители имат стимули за оценка състоянието на банката, в която влагат своите

¹¹ Към тази категория депозити най-често се отнасят: 1) на други банки или финансови институции; 2) на централни, регионални или местни правителствени органи; 3) собственост на директори, мениджъри, акционери и одитори на фалиралите банки; 4) собственост на близки на директори, мениджъри и акционери и трети страни, действащи в тяхна полза; 5) на компании, които принадлежат на същата група компании като банката; 6) свързани с престъпления и пране на пари; 7) под формата на дългови ценни книжа, издадени от фалиралата банка.

спестявания, и не на последно място, спомага и за намаляване на разходите за компенсиране на вложителите. Прилагането на този принцип обаче невинаги води до желаните резултати - дребните вложители, за които финансовите стимули са незначителни, ще понесат част от разходите по банковия фалит, без това да доведе до значително увеличаване на пазарната дисциплина, и като цяло може да рефлектира в оттеглянето им от банковата система.¹² За да се избегне този неблагоприятен ефект, е възможно съзастраховането да се прилага над определена граница, като по този начин вложителите, притежаващи малки суми, са напълно защитени, докато собствениците на по-големи суми имат стимулите да наблюдават поведението и финансовото състояние на банките.

Осигуряването на достатъчно и навременно финансиране е от изключителна важност за ефективното действие на всяка система за гарантиране на влоговете. Основни източници могат да бъдат правителствени кредити, вноски на членуващи банки, пазарни кредити или комбинация от тях. Желателно е преобладаващата част от финансирането, ако не и цялото, да бъде осигурено от банковата система, тъй като само по себе си депозитното застраховане увеличава атрактивността на депозитите спрямо други финансови инструменти и по този начин дава редица конкурентни предимства на банките пред останалите влогонабирателни институции. За да се намали нуждата и зависимостта на системата за депозитно застраховане от външни източници на финансиране, още при проектирането ѝ трябва да се разгледа въпросът *необходимо ли е създаване на собствен фонд* за компенсиране на вложителите, или финансиране ще се търси едва при необходимост от това?

Основното предимство на *предварителното (или ex-ante) финансиране* е, че фондът се изгражда по време на стабилност и растеж на банковата система и е възможно акумулирането на значителни ресурси, достъпни във всеки момент. Подходът се характеризира и с регулярност на вноските, което позволява банките да не усещат изведнъж тежестта на депозитното застраховане. Освен това, тъй като всички банки съдействат за изграждането и поддържането фонда, тези от тях, които впоследствие фалират, имат дял при плащането на разходите за техния фалит. Като известен недостатък може да се посочи заделянето на част от ресурсите на банките, които в противен случай могат да се използват доста по-продуктивно, когато икономиката е в растеж.

Вторият подход, известен като *последващо (или ex-post) финансиране*, изисква банките да платят дължимите вноски едва след фалита на някой от участниците в системата. Защитниците на този подход изтъкват, че той може да подобри междубанковия мониторинг, тъй като всяка банка има стимули да избегне разходите, свързани с фалита на някоя от останалите. Основните му недостатъци са свързани с факта, че оценяването на нужните средства и

¹² Garcia, G. Цит. съч.

тяхното събиране с оглед бързата компенсация на вложителите може да се окаже проблематично, особено ако не са предвидени и други външни източници за финансиране, както и с това, че при този подход фалиралите банки нямат участие при покриване на разходите, свързани с техния фалит.

От особена важност за бъдещото ефективно функциониране на новата система за гарантиране на влоговете е нейната *институционализация*. Една от първите задачи на този етап е да се определи дали функцията “депозитно застраховане” ще се изпълнява от съществуваща организация, или за целта ще бъде създаден отделен орган. Възлагането на тази функция на съществуваща институция - например чрез добавяне на отдел към централната банка, има предимството, че могат да се ползват ресурсите и уменията на персонала на водещата организация. Основният недостатък при този подход е, че е възможно възникване на сблъсък на интереси между останалите задачи и отговорности на водещата организация и тези, свързани с функцията “депозитно застраховане”.

Независимо от начина на институционализация особено важно е ясно да се регламентират отговорностите на всеки от участниците в банковата осигурителна мрежа с оглед предотвратяване потенциални противоречия и конфликти на интереси, които в крайна сметка резултират в намаляване ефективността в работата на всеки от участниците. Освен това системата за депозитно застраховане трябва да бъде независима както от политическо въздействие, така и от доминация на надзираваната от нея индустрия чрез участие в управленските ѝ органи.

Управленските органи на системата за гарантиране на влоговете трябва да включват висококвалифицирани и ерудирани специалисти, които разбират същността на дейностите, извършвани от организацията, средата, в която тя действа, и които имат пълномощията да вземат необходимите решения. Необходимо е в борда на директорите да влизат и представители на други ключови финансови институции (централна банка, банков надзор, министерство на финансите), но те не трябва да имат доминиращо положение чрез мнозинство или заемане на ключови ръководни позиции. За предотвратяване на възможни конфликти на интереси в ръководните органи не трябва да участват личности, пряко или косвено ангажирани с банковия сектор.

Осигуряването на висококвалифициран и мотивиран оперативен персонал е от ключово значение за бъдещата ефективна работа на новата система. Привлечените специалисти трябва да притежават необходимите познания както в областта на депозитното застраховане, така и на нормативната уредба, счетоводството, банковия надзор и дейността на банките, които да им позволят да се справят бързо и адекватно с възникналите проблеми и да предприемат необходимите корективни действия. За да се гарантира бързата и ефективна намеса, привлеченият персонал трябва да има нужната защита срещу съдебно преследване за

добросъвестно взети служебни решения. Липсата на подобна регламентирана правна защита може да намали стимулите на съответните служители да бъдат бдителни при изпълнение на техните отговорности, особено в случаите, свързани с ранна детекция, интервенция и затваряне на проблемни банки.

Съществен въпрос относно институционализацията на системата за депозитно застраховане е *изграждането на ефективни и действащи връзки за координация, сътрудничество и обмен на информация* между депозитния застраховател и другите участници в банковата осигурителна мрежа. Когато всички функции на тази мрежа са съсредоточени в една организация - например централна банка, може да се очаква относително гладка работа, бързо и взаимно приемливо разрешаване на възникналите противоречия и конфликти между различните отдели и ефективен обмен на нужната информация.

В случаите, когато функциите на банковата осигурителна мрежа са разпределени между различни организации, въпросите, свързани с поделянето и обмена на информация, разпределението и делегирането на правомощия и отговорности, както и координацията на действията между различните институции, трябва да са ясно регламентирани, без възможност за двусмислено тълкуване. В противен случай ефективността на цялата мрежа е поставена под въпрос.

Гарантиране на влоговете на гражданите в България

Развитието на системите за гарантиране на спестяванията на населението у нас е пряко свързано с развитието на банковата ни система след Освобождението. *За първи път у нас подобен вид гаранция законодателно се регламентира чрез приетия през 1931 г. Закон за защита на влоговете.*¹³ Законът предвижда ограничаване достъпа до банковия пазар посредством *въвеждането на процедура по лицензиране на новите банки* от специално създадения Банкерски съвет,¹⁴ а съществуващите вече банки продължават да функционират единствено при условие, че приведат дейността в съответствие с изискванията на нормативния акт.

¹³ Закон за защита на влоговете. – Държавен вестник, 227/1931. В своя първоначален вид законът не обхваща цялата банкова система, изключвайки от разпоредбите си БНБ, БЗКБ, БЦКБ и Пощенска спестовна каса.

¹⁴ Новосъздаденият Банкерски съвет е натоварен с осъществяване на надзор над дейността на действащите банки, вкл. и даване на мнение за откриване на нови банки или клонове от чуждестранни банки, както и разглеждане на нарушения на закона и даване на мнения за налагане на евентуални санкции.

Въведената процедура по лицензиране на новосъздадените банкови институции (приемащи влогове от гражданите) включва изискване за тяхната правна форма (акционерни или командитно-акционерни дружества), мнението на Банкерския съвет и одобрение от министъра на финансите (вж. БНБ. 120 години Българска народна банка (1879-1999). С., 1999; Закон за защита на влоговете...).

За да защити интересите на вложителите, Законът за защита на влоговете налага нормативното ограничение на максималния размер на привлечените спестовни влогове, платими при поискване или с предизвестие до един месец, до осморния размер на внесенния основен капитал на банката и резервите ѝ. Предвидени са и набор от мерки, които гарантират високата ликвидност на банките като поддържане на не по-малко от 2/3 от общата сума на приетите спестовни влогове под формата на бързоликвидни активи, както и поддържане депозирани в БНБ търгуем и бързоликвиден портфейл от държавни или гарантирани от държавата ценни книжа в размер 10% от общата сума на приетите спестовни влогове. Освен това банките са задължени да заделят 10% от чистата си печалба под формата на запасен капитал, като най-малко 20% от него трябва да се съхранява в БНБ под формата на български държавни или гарантирани от държавата ценни книжа, търгуеми у нас и в чужбина. В случай на доброволна или съдебна ликвидация на една банка, Законът предвижда предимство при изплащането на спестовните влогове от блокираните в БНБ средства.

През 1933 г. съществуващият Закон за защита на влоговете е преработен и допълнен и приет под името *Закон за защита на спестовните влогове при частните банки*. Една от основните промени в него е включването на *специален раздел, регламентиращ ликвидацията на банките*¹⁵ и в частност *начина на компенсиране на кредиторите* (в т.ч. и вложителите) – чрез общи пропорционални плащания към кредиторите по квоти, одобрени от Банкерския съвет, след продажбата на активите на неплатежоспособната банка.

Макар че двата закона са твърде далече от съвременното разбиране за ефективна система за гарантиране на влоговете на гражданите, те *представяват значима стъпка напред към изграждането на ефективна банкова осигурителна мрежа у нас*. Приетите закони спомагат за възвръщането на общественото доверие в националната банкова система по време на световната финансова криза.

¹⁵ Инициативата за стартиране на процедура по ликвидация е в правомощията на Банкерския съвет, който чрез решенията си трябва да защитава както интересите на банката, така и на нейните кредитори и вложители. Причина за искане за откриване на процедура по обществена ликвидация може да бъде преустановяване плащанията от страна на банката, както и загубата на над 50% от нейния капитал.

В закона е залегнала една доста необичайна на пръв поглед възможност – преустановяване на обществената ликвидация в случаите, когато се окаже, че вземанията на кредиторите са напълно гарантирани и е запазен достатъчен капитал за възстановяване на нормалните ѝ функции, както и когато акционерите успеят да привлекат достатъчно нови капитали. По този начин се дава възможност на добросъвестните банкери да продължат да осъществяват своята дейност. Освен това в закона са предвидени и специални облекчения за акционерите под формата на освобождаване на банката от всякакви мита, такси, берии, гербов налог и др. (вж. БНБ. 120 години Българска народна банка..., с. 150; Закон за защита на спестовните влогове при частните банки. – Държавен вестник, 32/1933).

Ако отчетем и факта, че приетите закони изпреварват във времето дори и Закона за федералната корпорация за депозитно застраховане от 1934 г.,¹⁶ можем да заключим, че *българската банкова система през посочения период е изградена и отговаря на водещите световни стандарти в тази област.*

С национализацията на банковата система през 1947 г. се отменя и действието на Закона за защита на спестовните влогове при частните банки. *По време на социализма у нас не съществува отделен нормативен акт, регламентиращ защитата на влоговете на гражданите.* Въпреки липсата на такъв закон можем да предположим, че през разглеждания период съществува 100% защита на влоговете, произтичаща от държавната собственост на банковите институции.

Приемането на законодателство в областта на гарантирането на влоговете по време на прехода значително изостава спрямо останалите банкови регулации. Това по всяка вероятност до голяма степен е продиктувано както от наличието на много държавни банки, респ. доверието на населението в тях, така и от подценяване нуждата от такова законодателство. Поради тази причина *първото законодателно регламентиране на защитата на вложенията на гражданите е предприето в началото на 1996 г.,* едва след започването на банковата криза у нас. С приетите изменения и допълнения на Закона за банките и кредитното дело в частта му, регламентираща производството по банкова несъстоятелност, се посочва приоритетната защита правата на банковите вложители.¹⁷ Приетите промени обаче не водят до преодоляване на проблемите и повишаване на общественото доверие в банковата система.

Разрастването на банковата криза през 1996 г. налага приемането на специален Закон за държавна защита на влогове и сметки в търговските банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност,¹⁸ който е в сила до приемането на Закона за гарантиране на влоговете. Предоставената *държавна защита обхваща всички влогове и сметки в търговска банка, за която БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност, като размерът на компенсацията е в зависимост от статута на вложителите.* Физическите лица се компенсират на 100%, а юридическите лица и едноличните търговци - на 50% от нетните им вземания от банката.¹⁹ На

¹⁶ Законът за Федералната корпорация за депозитно застраховане от 1934 г. се смята за основата на първата съвременна система за гарантиране на влоговете, макар че първите опити за изграждане подобна система в щата Ню Йорк датират още от 1829 г.

¹⁷ Закон за банките и кредитното дело. – Държавен вестник, 25/1992, гл. 12 –15.

¹⁸ Закон за държавна защита на влогове и сметки в търговските банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност. - Държавен вестник, 46/1996.

¹⁹ От общата сума на всички влогове и сметки на съответното лице в дадената банка се приспадат неговите задължения към банката.

гаранция подлежат всички влогове в левове и щатски долари за физическите лица, а за юридическите лица гаранцията обхваща единствено вложенията им в левове.

Приетият през 1998 г. Закон за гарантиране влоговете в банките поставя основата на съвременната система за депозитно застраховане у нас. Чрез него се създава специален фонд за гарантиране на влоговете, функциониращ като самостоятелно юридическо лице и ръководен от 5-членен управителен съвет. Фондът се финансира от всички банки, функциониращи на територията на страната,²⁰ посредством встъпителна вноска (1% от регистрирания капитал, но не по-малко от 100 млн. лв.) и ежегодни вноски (0.5% от общия размер на влоговата база към 31 декември на предходната година). Кумулираните средства могат да се използват единствено за изплащане на суми по влогове до гарантираните от закона размери, за изплащане на заеми и за издръжка дейността на фонда. Натрупаните средства могат да се инвестират единствено в нискорискови, високоликвидни активи, изрично посочени в Закона.

На гаранция подлежат всички влогове независимо от броя, размера и вида на тяхната валута с изключение на случаите, изброени в чл. 5. Законът предвижда вложителите да бъдат компенсирани 95% за суми до 2 млн. стари лева и 80 % за горницата до 5 млн. стари лева. С последните промени от 2002 г. вложителите се компенсират на 100% за сумите до 15 000 лв.,²¹ като към тях се включва и начислената лихва към датата на обявяване на банката в несъстоятелност. С оглед намаляване на моралния хазарт в банковата система и повишаване стимулите за ефективно управление на търговските банки Законът изключва от предоставяне на гаранция влоговете на лица, които са свързани с банката или са били в привилегировани лихвени условия, както и специализирани финансови институции, държавата и държавните институции, общините и Фонда за гарантиране на влоговете в банките.²²

С изграждането на Фонда за гарантиране на депозитите можем да говорим, че в България функционира съвременна система за гарантиране влоговете на гражданите, спомагаща за поддържане на общественото доверие в банковата система и способстваща за намаляване на моралния хазарт в нея. Разбира се, нейното нормално функциониране трябва да е

²⁰ Изключение правят единствено чуждестранни банки, извършващи дейност чрез клон на територията на страната, ако в държавата по седалището им няма действаща система за защита на влоговете или такава съществува, но предвижда по-малък размер на защита на влоговете от предвидения в Закона, както и ако тя не обхваща клоновете на банката в чужбина (Закон за гарантиране влоговете в банките. - Държавен вестник, 49/1998, посл. изм. и доп. Държавен вестник, 118/2002, чл. 2, ал. 2).

²¹ Пак там, чл. 42, ал. 2.

²² Пак там, чл. 5, ал. 1.

Концептуални въпроси при изграждането на система за гарантиране влоговете на гражданите

пряко обвързано с наличието и тясната интеграция с останалите компоненти на банковата осигурителна мрежа.

*

Изграждането на ефективна система за гарантиране влоговете на гражданите е от ключово значение за поддържане доверието на обществото в банковата система, дори когато тя е изправена пред сериозни трудности. За да успее да се справи успешно с поставените пред нея задачи е необходимо тя да бъде правилно проектирана, т.е. да отразява всички характерни особености на икономиката и банковата система, в която ще бъде използвана. При нейното изграждане трябва да бъдат заложени съответните принципи, практики и процедури, които да съдействат за редуциране на моралния риск, породен от наличието на гаранции върху влоговете, и да стимулират банките да водят благоразумна и нискорискова политика. За да може да овладее проблемите в банковия сектор в техния начален етап, депозитният застраховател трябва да има правомощия за бързи корективни действия, като самите действия е желателно да бъдат съгласувани и извършени заедно с другите участници във финансово-осигурителната мрежа, за да се постигне по-голяма ефективност от прилагането им.

Разбира се, проблемите, които има да разрешава всяка страна, са уникални по своя характер и е трудно да се предложи универсално решение за тях. Изграждането на действаща система за гарантиране на влоговете е една от многото мерки, способстващи за запазване доверието и стабилността в банковия сектор. Отсъствието на един или повече компоненти от националната банковата осигурителна система би подронило нейната стабилност дори и при наличие на добре проектирана и перфектно изпълнена система за гарантиране на влоговете.

3.IX.2003 г.