

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 26.5.2010
KOM(2010) 254 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ
BANCE**

Fondy pro řešení problémů bank

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANCE

Fondy pro řešení problémů bank

1. SOUVISLOSTI

V průběhu současné krize poskytly vlády zemí Evropské unie i jiných zemí na podporu svých finančních odvětví¹ vysoké obnosy z veřejných prostředků. Tato podpora byla nezbytná pro zajištění finanční stability a na ochranu vkladatelů a provázela ji opatření na podporu reálné ekonomiky. Celkový účinek však způsobil těžkou ekonomickou zátěž, kterou ponесou dnešní plátcí daní a budoucí generace².

Jasně politické stanovisko, které vyplynulo z jednání G20 v Pittsburghu v září 2009 a které EU silně podporuje³, říká, že na pokrytí ztrát bank se již nesmí využívat peníze daňových poplatníků. Evropská komise pracuje na nejméně dvou způsobech, jak toho dosáhnout: i) snížením pravděpodobnosti selhání bank pomocí silného makroekonomického a mikroekonomického dohledu, lepší správy a řízení společností a přísnějších regulačních standardů a ii) zajištěním vhodných nástrojů včetně dostatečných zdrojů dostupných pro řádné a včasné řešení v případě, že uvedená opatření selžou. Významnou součástí této odpovědi je vytvoření fondů pro řešení problémů z prostředků soukromého sektoru.

Komise **podporuje vytvoření fondů pro řešení problémů *ex ante*** z odvodů bank⁴, jejichž účelem je usnadnit řešení úpadků bank způsobem, který zabrání šíření a umožní, aby likvidace bank proběhla řádně a v časovém rámci, který vyloučí nouzový prodej aktiv („*principe de prevoyance*“). Podle Komise jsou tyto fondy pro řešení problémů nezbytnou součástí balíčku několika různých opatření, která budou začleněna do nového rámce EU pro řízení krizí, jehož cílem je zmírnit zátěž daňových poplatníků a minimalizovat – nebo pokud možno úplně odstranit – možnost, že se budou banky v budoucnu spoléhat na prostředky daňových poplatníků.

V čase rostoucí integrace a globálního charakteru finančních trhů je otázkou zásadního významu nalézt řešení k účinnému zvládnutí bankovních krizí. Nedávné extrémní výkyvy finančních trhů jsou jasným příkladem a připomínkou toho, do jaké míry jsou finanční trhy provázané. Robustní a věrohodné režimy financování jsou zapotřebí více než kdy dříve.

Ve svém sdělení z října 2009⁵ vyjádřila Komise silnou podporu vytvoření nového rámce pro řízení krizí na úrovni EU, jehož cílem bude řádně řešit selhání bank a minimalizovat náklady

¹ Podle údajů MMF dosáhly přímé čisté daňové náklady krize v průměru 2,7 % HDP vyspělých zemí G20, přestože příslibené částky včetně záruk a ostatních podmíněných pasiv dosáhly v průměru 25 % HDP.

² Předpokládá se, že veřejné zadlužení vyspělých zemí G20 vzroste v období 2008–2015 téměř o 40 procentních bodů (viz MMF).

³ Závěry Rady ve složení pro hospodářské a finanční věci (ECOFIN) ze dne 18. května 2010.

⁴ V souladu s působností bankovní legislativy EU, tj. směrnici o kapitálových požadavcích 2006/48/ES se rozumí, že v tomto sdělení výraz „banka“ zahrnuje banky a investiční společnosti.

⁵ KOM(2009) 561.

pro daňové poplatníky. Pracovní dokument útvarů Komise z dubna 2010⁶ označil bankovní odvody za jednu z možností, jak přimět finanční odvětví, aby přispívalo na náklady spojené s krizí a přecházením krizí budoucích. Dne 9. května 2010 dospěla Rada (ECOFIN) k závěru, že práce na řízení a řešení krizí je třeba urychlit.

Roste politická podpora uplatnění **zásady** zvané „**znečišťovatel platí**“, známé v politice životního prostředí, i v podmínkách finančního odvětví, aby náklady případných budoucích finančních krizí nesli ti, kdo jsou za ně odpovědní. Řada zemí již zavedla či právě zavádí odvody bank, přestože se jejich výše v jednotlivých jurisdikcích liší.

Země G20 zahájí první diskusi o takových odvodech na ministerském zasedání v červnu. Toto sdělení bude tvořit významný příspěvek k těmto jednáním. EU by měla směřovat úsilí G20 k nalezení globálního přístupu a modelu, který zachová celosvětové podmínky hospodářské soutěže.

Komise v tomto sdělení předkládá úvahy na téma, jak by se mohlo finanční odvětví podílet na nákladech souvisejících s úpadky bank. Vysvětluje rovněž, jakou úlohu hrají fondy pro řešení problémů bank v rámci celého souboru nástrojů, které by měly být k dispozici v oblasti prevence krizí a správy bank. Toto sdělení rovněž předkládá Komise širší představy k řadě významných otázek, jako je účel fondů, jejich případná velikost či podmínky, za nichž se budou používat.

Nezabývá se však odvody ani daněmi určenými ke kompenzaci veřejných prostředků vydaných během současné krize na stabilizaci bankovního systému či na boj proti podstupování nadměrného rizika a spekulativním transakcím. Prověření takových opatření by mělo současně pokračovat jako užitečné doplnění preventivních fondů, které jsou předmětem tohoto sdělení.

S vytvořením fondů pro řešení problémů je spojena řada otázek, zejména s ohledem na **obavy z morálního hazardu**, které rozdmýchala opatření přijatá během krize. Komise si je vědoma toho, že se jedná o hlavní obavu, kterou je třeba řešit tak, aby bylo jasné a jednoznačné, že akcionáři (do výše svých investic) a věřitelé (kromě vkladatelů, které chrání systémy zajištění vkladů) jsou prvními, kdo bude čelit důsledkům úpadku banky, a že **fondy pro řešení problémů nelze použít jako pojistku nebo k záchraně bank před úpadkem**, nýbrž k usnadnění řádného průběhu takového úpadku. Stručně řečeno by podle návrhu MMF měly být fondy pro řešení problémů bank úzce provázány s budoucím systémem řešení problémů.

Vytvoření fondů pro řešení problémů bank bude součástí nového rámce pro řízení krizí. Je jasné, že to bude pro banky znamenat náklady v době, kdy provádějí dodatečná opatření v reakci na krizi. Komise si uvědomuje, že je nezbytné dosáhnout jasného pochopení, pečlivě posoudit kumulované dopady široké škály reforem, které se zabývají odvody, systémy zajištění vkladů a bankovním kapitálem, a dle toho jednotlivé prvky reformního balíčku přizpůsobit. Je nezbytné nastavit náklady tak, aby nezaškrtily hospodářské oživení a rostoucí náklady reálné ekonomiky. Rovněž je třeba zabránit tomu, aby se rostoucí náklady přesouvaly na bedra zákazníků formou vyšších poplatků. Komise zajistí, aby byly všechny tyto prvky důkladně zváženy v průvodním posouzení dopadů.

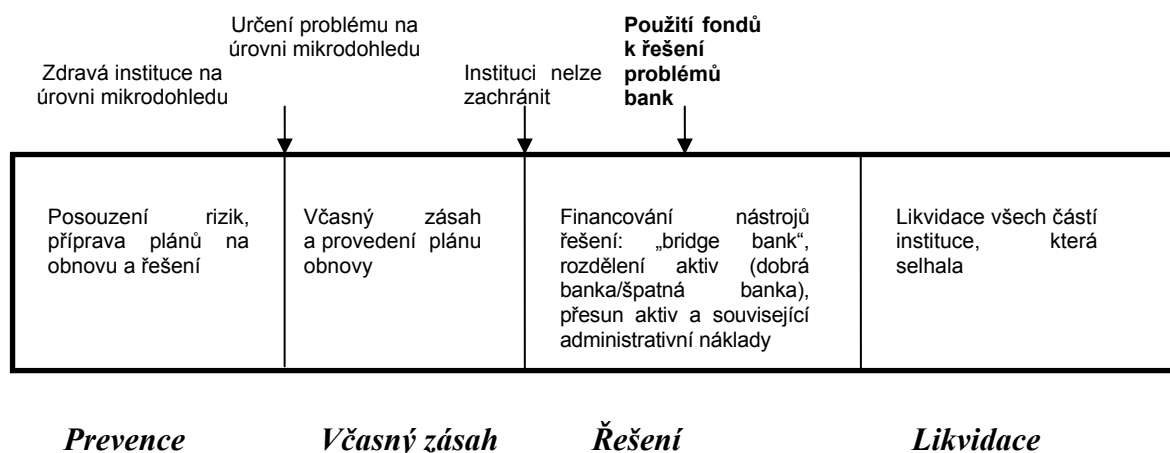
⁶ Inovativní financování na mezinárodní úrovni – SEK(2010) 409, 1.4.2010.

2. FONDY PRO ŘEŠENÍ PROBLÉMŮ BANK BY MĚLY BÝT SOUČÁSTÍ NOVÉHO RÁMCE FINANČNÍ STABILITY

Vytvoření fondů pro řešení problémů bank by se nemělo posuzovat bez souvislostí, nýbrž jako součást celé řady širších iniciativ, jejichž cílem je posílit finanční systém zasažený současnou krizí. V současné době probíhá zásadní reforma regulace a dohledu nad finančními trhy s cílem vyřešit selhání způsobená bankovní krizí. Komise navrhla opatření k posílení kapitálových požadavků, reformu architektury dohledu EU a v červenci předloží návrh na posílení stávajících systémů zajištění vkladů. Kromě toho zahájí Komise v nejbližší době rozsáhlou konzultaci o posílení správy a řízení finančních institucí, zejména bank.

Nezbytným předpokladem pro rozhodnutí, co by měly fondy dělat, jak by měly fungovat a jak velké by měly být, je pochopení širších souvislostí. Lze očekávat, že rozsáhlé reformy finančního rámce zaměřené na *prevenci* sníží pravděpodobnost a závažnost selhání bank, účinnější postupy umožňující včasnější zásah a efektivní opatření by měly snížit náklady veškerých přijatých opatření a zmírnit implicitní záruky spojené s institucemi, které se považují za „příliš velké na to, aby prodělaly úpadek“ („too big to fail“).

Diagram 1: Kdy použít fond pro řešení problémů?



V říjnu 2010 přijme Komise plán, který bude obsahovat harmonogram, konkrétní opatření, nástroje a plány celkového rámce EU pro řízení krizí. Cílem je předložit počátkem roku 2011 odpovídající legislativní návrhy týkající se jak opatření pro řízení krizí, tak nástrojů a fondů pro řešení problémů.

Nový rámec má zajistit, aby měly orgány členských států jednotné nástroje, které mohou koordinovaně použít a které jim umožní podniknout neprodlené a právně odolné kroky v případě rozsáhlých bankovních úpadků, a chránit tak širší finanční systém, bránit nákladům pro daňové poplatníky a zajistit rovné podmínky hospodářské soutěže. Jeho cílem je zejména zajistit, aby byl řádně vedený úpadek věrohodnou možností pro každou banku bez ohledu na její velikost či složitost.

Použití nástrojů pro řešení problémů spolu s prostředky soukromého sektoru na velmi velké a složité finanční instituce může přinést řadu potíží. Z těchto důvodů je třeba mít k dispozici jiné nástroje, které nebudou zahrnovat veřejné prostředky. Mohly by se používat za zvláštních okolností ke stabilizaci situace a zabránění nucené a překotné likvidace, která by krátkodobě poškodila finanční stabilitu.

Na mezinárodní úrovni probíhají intenzivní práce na snížení pravděpodobnosti a dopadu selhání takových institucí (rámec 1).

RÁMEČEK 1: Řešení nouzové situace velmi velkých a složitých finančních institucí

Je třeba mít dostatečnou jistotu, že nouzové situace subjektů lze řešit, aniž by byla ohrožena finanční stabilita či došlo k vyvolání systémové události. Níže uvedené nástroje by mohly být doplňkem *ex ante* fondů pro řešení problémů a poskytnout orgánům soubor robustních opatření pro řešení nouzových situací velmi velkých a složitých finančních institucí.

Ozdravné plány a plány řešení problémů

Jak v EU (CEBS), tak na mezinárodní úrovni (Rada pro finanční stabilitu) probíhají práce na návrzích a testování ozdravných plánů a plánů řešení problémů (země G20 vyzvaly k tomu, aby byly tyto plány dokončeny do konce roku 2010), které budou ústředním prvkem

budoucího rámce EU pro prevenci krize. Příslušné orgány by měly mít prostředky k aktivnímu uplatnění stávajících – nebo v případě potřeby nových – preventivních pravomocí a mohly ještě před vznikem zajistit, že banky budou likvidovány řádným způsobem. Účinný právní rámec pro řešení problémů bude mít zásadní význam.

Snížení hodnoty pro věřitele a kapitalizace dluhů

K možnostem některých institucí patří kapitalizace dluhů (buď administrativní nebo smluvní⁷) či uložení snížení hodnoty (tzv. haircuts) držitelům podřízeného dluhu a nezajištěným věřitelům (kromě vkladů), což přinese subjektu v nouzové situaci značné prostředky a zajistí jeho kontinuitu.

Ohledně případného zavedení těchto opatření se vede živá mezinárodní diskuse. Znamenalo by to upravit pravidla obezřetnosti a vyžadovat nebo povzbudit používání konvertibilních dluhových nástrojů (aby se instituce mohly „samy zajistit“) nebo udělit orgánům administrativní pravomoc uplatnit snížení hodnoty nekonvertibilního dluhu nebo dluh kapitalizovat. Rekapitalizace před úpadkem pomocí takového mechanismu by mohla instituci stabilizovat. Opatření tohoto charakteru by se brzy projevila na nákladech bank na financování, na kapitálové struktuře a tržní praxi, zároveň by ale také pomohla posílit tržní disciplínu a zajistit, aby nezajištění věřitelé nesli v plné míře náklady rizik, jimž jsou vystaveni. Aby byly tyto nástroje použitelné v praxi, je třeba překonat značné právní i praktické překážky. Práce na tomto úkolu pokračují.

3. NEZBYTNOST PŘÍSTUPU EU K FONDŮM PRO ŘEŠENÍ PROBLÉMU

Pokročilá integrace celosvětových finančních trhů vyžaduje jednotný přístup k zavedení fondů pro řešení problémů přijatý jak na úrovni EU, tak celosvětově. Zkušenosti plynoucí z řešení přeshraničních selhání během současné krize jasně ukazují, proč potřebujeme nová ujednání pro řízení krize. EU rozpoznala potřebu užší spolupráce a její bezprostřední reakcí na finanční krizi bylo navrhnout legislativu, která posílí makroekonomický dohled a úmluvy o přeshraničním dohledu pomocí zřízení nových orgánů. Podle nových ujednání zůstane každodenní dohled v rukou vnitrostátních orgánů v souladu s daňovými pravomocemi členských států. Rozhodnutí zachovat systém dohledu, který je v zásadě decentralizovaný, však závisí na vysoké míře důvěry mezi orgány a na spolupráci nových evropských orgánů dohledu a bude schopen rozvinout svůj plný potenciál pouze tehdy, bude-li podložen solidním přeshraničním rámcem řízení krizí založeném na robustních finančních ujednáních.

V zásadě by sloučení zdrojů do jednoho fondu pro řešení problémů pro celou EU přineslo jasné výhody: zvýšením diversifikace rizik, úsporami z rozsahu, snížením částky, která by se odvíjela od sdílené zátěže, vytvořením správných pobídek spolupráce, urychlením rozhodovacího procesu a zajištěním rovných podmínek hospodářské soutěže. Rovněž by lépe odráželo celoevropský charakter bankovních trhů, zejména u přeshraničních bankovních skupin.

Komise však uznává, že pro začátek by vzhledem k chybějícímu integrovanému rámci EU pro dohled a řízení rizik bylo vytvoření jednoho fondu pro řešení problémů EU velmi obtížné.

⁷ Například vydáním podmíněného kapitálu s vlastnostmi buď kapitalizace dluhu nebo opravné položky. Řada bank, jako je Lloyd's a Rabobank, takové nástroje již vydala.

Evropský přístup ke zřízení fondů pro řešení problémů bank by měl jít ruku v ruce s širším přístupem k úmluvám o dohledu.

Z toho důvodu by první vhodný krok mohl představovat systém založený na vytvoření harmonizované sítě vnitrostátních fondů spojený se souborem koordinovaných vnitrostátních ujednání pro řízení krizí⁸. Tato ujednání jsou prvním krokem a v roce 2014 by byla podrobena přezkumu⁹ s cílem vytvořit integrované řízení rizik EU a odpovídající ujednání o dohledu, a dlouhodobě pak vytvořit fond pro řešení problémů EU.

Větší jasnost a vzájemné porozumění mezi orgány pomocí robustnějších finančních ujednání budou pro orgány klíčovými pobídkami, aby v případě přeshraničního bankovního selhání úzce spolupracovaly. A na oplátku by to znamenalo významnou podporu účinných přeshraničních ujednání pro řízení krizí.

Nebude-li ve vztahu k fondům pro řešení problémů bank uplatněn jednotný přístup EU, mohlo by docházet k jednostrannému vnitrostátnímu uložení odvodů do fondů, což by znamenalo riziko narušení hospodářské soutěže mezi bankovními trhy jednotlivých zemí. U bank s přeshraniční působností by to rovněž vedlo k vícenásobným odvodům. Rozdílné přístupy k mechanismu financování soukromého sektoru mohou navíc vytvořit překážky účinného řešení krizí či využívání nástrojů k řešení problémů, pokud jsou fondy k dispozici soukromému sektoru v některých členských státech, ale v ostatních ne, a dohoda o sdílení nákladů by tak byla mnohem složitější, ne-li nemožná.

Z uvedených důvodů a s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality podle článku 5 Smlouvy o Evropské unii **je správným postupem jednotný přístup EU**. Pouze opatření na úrovni EU zajistí, že budou na bankovní skupiny působící ve více členských státech ve vztahu k fondům pro řešení problémů kladeny podobné požadavky, že budou zajištěny rovné podmínky hospodářské soutěže, nebude docházet k neodůvodněným nákladům na plnění požadavků u přeshraničních činností, a tím se podpoří další integrace vnitřního trhu. Tento přístup by dále případně zajistil soudržnost se stávajícími předpisy EU. Taková opatření na úrovni EU by rovněž posílila finanční stabilitu v rámci EU.

4. FINANCOVÁNÍ, VÝŠE VÝDAJŮ A SPRÁVA FONDŮ PRO ŘEŠENÍ PROBLÉMŮ

Tato kapitola se zabývá třemi hlavními pilíři fondu pro řešení problémů: financováním (4.1), působností a velikostí (4.2) a správou (4.3).

4.1. Financování fondů pro řešení problémů bank

Návrh úmluv o financování fondu by měl usilovat o dosažení dvou cílů: i) shromáždit částky dostatečné v poměru k jeho využití (tj. pravděpodobnost a náklady řešení), ii) učinit tak způsobem, který povzbudí vhodné chování a zmírní riziko řešení. V zásadě má východisko tři hlavní parametry: výši příspěvku lze odvodit od pasiv, aktiv či zisků instituce.

⁸ Tento přístup bere v úvahu skutečnost, že v některých členských státech již fondy pro řešení problémů existují.

⁹ Rok 2014 je stanoven v navrhovaném nařízení EBA pro přezkum nových úmluv o dohledu a posouzení proveditelnosti přikročení k jedinému evropskému orgánu dohledu.

- **Aktiva bank** jsou dobrým ukazatelem jejich rizika. Mohly by rovněž přesně indikovat pravděpodobnost případného selhání banky a její potřebu pomoci¹⁰. Nepřímá aktiva by mohla být ukazatelem částky, které by bylo zapotřebí na vyřešení problému banky. Bankovní aktiva však již podléhají rizikově váženým obezřetnostním kapitálovým povinnostem formou kapitálových požadavků. Uložení odvodu na základě aktiv by tedy znamenalo dodatečný kapitálový požadavek a muselo by se velmi pečlivě posuzovat v kontextu probíhajících širších reforem kapitálových standardů.
- **Pasiva bank**¹¹ se mohou zdát nejvhodnějším ukazatelem pro stanovení částky, která by byla zapotřebí v případě řešení problémů banky. Náklady na řešení problémů banky nejspíše vyplynou z potřeby podpořit určitá pasiva (kromě vlastního kapitálu a zajištěných pasiv, např. vkladů). Pasiva banky by však hůře odrážela stupeň rizika.
- Kromě odvodů založených na rozvaze by se odvody mohly vztáhnout k **ziskům a bonusům** jako k ukazatelům velikosti banky, které lépe odráží zásadu „znečišťovatel platí“¹². Zisky a bonusy však nemusí úzce souviset s částkou na financování pomoci, kterou bude banka potřebovat, ani s pravděpodobností jejího selhání.

Komise pečlivě posuzuje, které z uvedených východisek by bylo pro financování fondu pro řešení problémů bank nejvhodnější. Bez ohledu na to, které východisko bude nakonec zvoleno, se Komise v každém případě domnívá, že by mělo splňovat alespoň tyto zásady: a) zabránit jakékoli možné arbitráži, b) odrážet přiměřená rizika, c) brát v úvahu systémovou povahu určitých finančních subjektů, d) vycházet z odhadované částky potřebné k řešení problémů a e) zabránit narušení hospodářské soutěže.

Rovněž je důležité zvážit, zda by se prostředky fondů měly shromažďovat *ex post* nebo *ex ante*. **Komise zastává názor, že fondy pro řešení problémů by měly být založeny na příspěvcích bank *ex ante*.** Systémy financované v plné výši *ex post* by mohly vést k financování předem z peněz daňových poplatníků a zvýšit tak riziko, že selhání banky bude provázáno širšími negativními ekonomickými dopady. Mohlo by se ukázat, že takový přístup je procyklický a zatěžuje veřejné rozpočty během finanční krize, kdy má stát na poskytnutí dodatečného financování nejméně prostředků¹³.

4.2. Působnost a výše výdajů fondu

Úkolem fondů pro řešení problémů bank bude přispívat na financování řádného řešení nouzových situací finančních subjektů. Měly by být bankám k dispozici bez ohledu na jejich velikost či propojení, ale využití fondů k záchraně bank před úpadkem by mělo být jasně vyloučeno. V dané chvíli se nezdá vhodné rozšířit fondy pro řešení problémů i pro další finanční instituce, jako jsou investiční fondy či pojišťovny. Přestože jsou aktivními účastníky finančních trhů, mají řadu specifíků, díky nimž by se na ně jen stěží uplatňoval podobný režim řešení, jaký se připravuje pro banky. Přestože se fondy pro řešení problémů nebudou používat

¹⁰ V podmínkách bankovní regulace by to znamenalo stavět na stávající kapacitě dohledu nad rizikovostí aktiv a pro potřeby stanovení poměrné výše odvodu posuzovat jak pravděpodobnost selhání, tak ztrátu ze selhání.

¹¹ Použití pasiv jako základu pro výpočet výše odvodu dává přednost MMF.

¹² Některé členské státy nedávno rozhodly o zavedení daně z bonusů. Tato daň je odlišná od odvodů, které jsou předmětem tohoto sdělení.

¹³ Pokud by se však ukázalo, že fondy *ex ante* k pokrytí nákladů řešení nestačí, musí mít fond dostatečně věrohodnou alternativu financování.

k rekapitalizaci bank, musí mít dostatek zdrojů, aby se vyrovnaly s různými náklady řešení, a zvolený přístup bude muset odpovídat potřebám subjektů různých velikostí i charakterů.

Velikost fondu bude záviset na tom, jaký typ finanční instituce spadá do působnosti rámce řízení krizí, a musí být navržen v kontextu plánovaných širších reforem finančního odvětví.

RÁMEČEK 2: Jaká opatření by měl fond pro řešení problémů bank pokrývat?

Opatření orgánů příslušných k řešení v zájmu řádného řešení problémů souvisejících s úpadky bank může zahrnovat nejrůznější náklady. Dobře navržený rámec řešení by měl v zásadě ukládat orgánům příslušným k řešení, aby situace nezdravých subjektů řešily s nejnižšími ekonomickými a sociálními náklady v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy a pravidly státní podpory. Dále jsou uvedeny příklady různých opatření, na která by se mohl vztahovat fond pro řešení problémů:

- **Financování „bridge bank“** (kde orgán příslušný k řešení převezme banku), které insolventní instituci umožní pokračovat v činnosti. Znamenalo by to například poskytnutí překlenovacího financování a/nebo záruky.
- **Financování celkového nebo částečného převedení aktiv a/nebo pasiv** z nezdravého subjektu na třetí stranu. Náklady by mohly zahrnovat záruku na aktiva (například sdílení ztráty s případným nabyvatelem špatných aktiv) a/nebo financování nebo záruku převodu pasiv na určité období, což by zachovalo důvěru trhu a odvrátilo riziko útoku věřitelů.
- **Financování rozdělení „dobrá banka/špatná banka“**. Náklady fondu by zahrnovaly dočasné odkoupení a správu špatných aktiv a poskytnutí překlenovacího financování pro dobrou banku.
- **Pokrytí správních nákladů, právních a poradenských poplatků**, dále potřeba zachovat určité důležité funkce banky, jako je platební systém.

Během současné krize dosáhla výše státních záruk na podporu bankovního odvětví značného procenta HDP celé EU. Fondy pro řešení problémů, jak jsou popsány v tomto sdělení, zřejmě takového rozměru nedosáhnou, protože vlastním účelem fondu pro řešení problémů je zabránit intervencím vlád při záchraně bank v úpadku. Podle názoru Komise je nesmírně důležité, aby rámec řízení krizí zajistil, že ztráty plynoucí z úpadku banky ponesou v první řadě a především akcionáři, držitelé podřízeného dluhu a nezajištění věřitelé, teprve potom bude k dispozici fond pro řešení problémů. Komise zaujme stanovisko ke vhodnému omezení cílů fondů, jakmile bude k dispozici podrobná kvantitativní analýzy a obsáhlé posouzení dopadů. Příklady v rámečku 3 jsou uvedeny pro ilustraci a představují škálu možných objemů vyplývajících z nedávných iniciativ.

RÁMEČEK 3: Důsledky nákladů nedávných iniciativ pro tvorbu fondů

Některé země již přijaly rozhodnutí o uložení odvodů bankám, jejichž výslovným účelem je vytvořit dedikované fondy. Přesný účel těchto fondů a jejich finanční dopady se však různí:

– V Německu se připravují návrhy systémových odvodů bank do fondu stability určeného na finanční opatření v rámci zvláštních režimů řešení. Podrobnosti návrhu odvodů, velikost fondu a způsob, jakým by měly být jeho prostředky investovány a používány, se stále ještě vyvíjí, zdá se však, že by odvody mohly dosáhnout výše 1 miliardy EUR ročně.

– Švédsko nedávno zřídilo bankovní „fond stability“, jehož účelem je financovat opatření vyvažující rizika vážného narušení finančního systému ve Švédsku¹⁴. Během 15 let by měl objem fondu dosáhnout 2,5 % HDP. Bude vytvořen na základě stabilizačního poplatku placeného bankami a dalšími úvěrovými institucemi ve výši 0,036 % z určitých částí pasiv instituce ročně (kromě vlastního kapitálu a některých podřízených dluhů).

MMF uvedl¹⁵, že podle zkušeností z krize by měla na zajištění fondu pro řešení problémů stačit částka ve výši 2–4 procent HDP (což odpovídá přímým nákladům probíhající bankovní krize), podle poměrného významu finančního odvětví.

V řadě členských států jsou již stávající systémy zajištění vkladů pověřeny úkolem financovat převod vkladů ze subjektu v úpadku¹⁶. Komise se domnívá, že použití fondů k zajištění vkladů na účely řešení problémů by se mělo omezit na částku, která by byla nezbytná k vyplacení krytých vkladů. Náklady přesahující tuto hranici by měl nést fond pro řešení problémů. Při navrhování systémů je rovněž třeba dbát na to, aby nedocházelo k duplicitám.

4.3. Správa fondu pro řešení problémů bank

Vzhledem k tomu, že ve většině ekonomik bude velikost fondu pro řešení problémů bank pravděpodobně značná, jsou pravidla správy takového fondu nesmírně důležitá. Příspěvky bank na pokrytí budoucích řešení lze odvádět buď do veřejného rozpočtu nebo do fondu. Pro některé členské státy by použití těchto příspěvků na snížení veřejného zadlužení mohlo být lákavé. Z dlouhodobého hlediska by však nevytvoření samostatných fondů pro řešení problémů mohlo v případě nové krize vyústit ve zvýšenou závislost finančního odvětví na veřejných prostředcích, a opět posílit problém morálního hazardu spojeného s institucemi „příliš velkými na to, aby prodělaly úpadek“ („too big to fail“). Navíc zde stále zůstává riziko, že odvody zaplacené do veřejného rozpočtu se během času použijí pro jiné účely.

Komise proto zastává názor, že fondy pro řešení problémů bank by měly být oddělené od státních rozpočtů a určené pouze na náklady řešení problémů.

Z praktického hlediska by měla být správa fondů pro řešení problémů bank svěřena orgánům, které by nesly odpovědnost za řešení problémů finančních institucí a které by jednaly jako

¹⁴ Působnost fondu je širší, než v případě fondu pro řešení problémů bank podle tohoto sdělení.

¹⁵ Průběžná zpráva MMF pro skupinu G20 „Spravedlivý a podstatný příspěvek finančního sektoru“, duben 2010.

¹⁶ Během nedávné finanční krize se vyskytla řada příkladů řádných řešení selhání bank za použití systémů zajištění vkladů. Budou uvedeny pro ilustraci případných nákladů spojených se selháními malých a středně velkých bank (např. Dunfermline Building Society 1,5 miliardy GBP, Bradford & Bingley 14 miliard GBP).

nezávislé výkonné orgány. Při stanovení nových pravomocí v oblasti přidělování prostředků je nezbytné jasně vymezit odpovědnosti. Funkční nezávislost na vládě by zajistila, že fondy budou vyhrazeny pouze na pokrytí opatření spojených s řešením problémů. Je třeba rovněž rozpracovat podrobnosti úmluv o správě. V této souvislosti jsou pro správu fondu důležité zejména tři otázky:

i) Jak by měly být shromážděné peníze drženy, ii) za jakých podmínek by se měly fondy pro řešení problémů bank používat, iii) jak rozhodovat o přidělení nákladů, které mají fondy uhradit, v případě řešení přeshraničního problému.

i) Investice fondů by vyžadovaly geograficky dobře diverzifikované portfolio obsahující vysoce likvidní nebankovní aktiva s nízkým úvěrovým a tržním rizikem, vedené způsobem, který podporuje reálnou ekonomiku.

ii) Pokud jde o používání fondů, Komise chce vytvořit harmonizovaný rámec řešení problémů, jehož cílem by bylo zabránit rozdílům plynoucím ze způsobu, jakým vnitrostátní orgány používají pravomoci a nástroje k řešení problémů, a omezit tak narušení hospodářské soutěže. Tento rámec stanoví, kdy a jak lze fondy pro řešení problémů použít.

iii) Ve vztahu k úmluvám v případě řešení přeshraničních problémů chce Komise předložit návrhy na stanovení jasných pravidel koordinace. Jádrem těchto ujednání by stála kolegia zástupců orgánů odpovědných za řešení problémů, která by přijímala společná rozhodnutí o přípravě řešení problémů přeshraničních bankovních skupin pod dohledem orgánu, jakým je například budoucí evropský orgán pro bankovníctví navrhaný Komisí. Takové plány řešení problémů postavené na jasných, zákonem podložených principech, by zahrnovaly diskusi o tom, jak lze zátěž a náklady spravedlivě rozdělit mezi soukromě financované fondy pro řešení problémů.

Používání fondů pro řešení problémů bude rovněž muset **respektovat pravidla poskytování státní podpory EU**. Definice provozních aspektů fondů pro řešení problémů bude muset vzít v úvahu případné dopady na státní podporu. Zásahy používající fondy pro řešení problémů tak budou muset zahrnovat rysy, které usnadní posouzení jejich slučitelnosti, zejména ve vztahu k druhu poskytované podpory, přiměřené rozdělení zátěže a zabránění zbytečného narušení hospodářské soutěže.

5. DALŠÍ KROKY

Toto sdělení je příspěvkem do diskusí o odvodech a fondech pro řešení problémů, které budou probíhat v rámci připravovaných jednání G20. Je velmi důležité dosáhnout co nejrychleji široké dohody – v rámci EU i celosvětově – o obecných zásadách a směrech v těchto otázkách, a předejít tak odlišným přístupům v jednotlivých zemích.

Komise vyzývá Evropskou radu, aby dne 17. června 2010 schválila zásady a postupy navrhané v tomto sdělení a vyzvala zástupce EU v rámci G20, aby tyto zásady a postupy na nadcházejících jednáních obhajovali.

Jako další krok na cestě k vytvoření komplexního rámce předcházení a řízení krizí předloží Komise v říjnu 2010 sdělení, ve které stanoví scénář a širší a podrobné plány pro rozvoj nového rámce řízení krizí, včetně dalšího posouzení použitelnosti nástrojů, které mají zajistit, aby se věřitelé již v ranné fázi podíleli na řešení problémů (např. uplatněním snížení hodnoty

pro věřitele – haircuts). **Komise chce přijmout legislativní návrhy na řízení krizí a fondy pro řešení problémů počátkem roku 2011.**