

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 20.10.2009
SEK(2009) 1390 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k

SDĚLENÍ KOMISE

o rámci EU pro řízení přeshraničních krizí v bankovním sektoru

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

{KOM(2009) 561 v konečném znění}
{SEK(2009) 1389}
{SEK(2009) 1407}

1. V ČEM PŘESNĚ SPOČÍVÁ PROBLÉM, KDO JE NEJVÍCE POSTIŽEN A PROČ JE NUTNÝ VEŘEJNÝ ZÁSAH?

Během této finanční krize byla schopnost orgánů zvládnout krizi v domácích i přeshraničních podmínkách několikrát podrobena zkoušce. Finanční trhy v rámci EU se integrovaly do takové míry, že problémy vzniklé v jednom členském státě a mající vliv na úvěrové instituce nelze vždy ohraničit a izolovat a domácí otřesy mohou být rychle přeneseny na společnosti a trhy v jiných členských státech.

Zatímco provoz přeshraničních bank se silně integroval (výsledkem je, že oblasti obchodních činností a vnitřní služby se navzájem úzce propojily a není možné je účinně oddělit na základě zeměpisných hranic členských států), řízení krizí bank zůstalo na vnitrostátní úrovni. V důsledku toho se v případě úpadku přeshraniční banky soustředí orgány finančního dohledu a jiné orgány (příslušné k řešení krize) pouze na opatření umístěná na svých příslušných územích. To může zkomplikovat přeshraniční spolupráci a vést k neúčinným a navzájem si konkurujícím přístupům k řešení krize a neoptimálním výsledkům na úrovni EU.

Jednou z nejdůležitějších otázek týkajících se opatření k zachování finanční stability je schopnost orgánů předvídat (**včasný zásah**¹) nebo řídit krizové situace bank (**řešení krize**²). Zapojení orgánů může být zásadní pro zachování finanční stability celého finančního systému, ochranu vkladů občanů a společností a pro udržení kontinuity platebních systémů a dalších základních finančních služeb.

Ačkoli některé evropské orgány dohledu mají k dispozici nástroje pro intervenci v bankovní krizi, stávající nástroje mohou být odlišné mezi členskými státy, nebo v některých případech nemusí existovat vůbec. Tyto rozdíly a mezery, včetně rozdílů v právních předpisech mezi členskými státy a/nebo absence legislativní/institucionální báze v některých zemích, mohou komplikovat účinné přeshraniční zvládnutí bankovní krize, a dokonce mu zabránit. Pokud různé orgány zasahují v různých časových obdobích, sledují různé cíle a používají různé nástroje a opatření, jejichž uplatnění je podmíněno rozdílnými kritérii podle jejich vlastního uvážení problému, výsledky pravděpodobně nebudou optimální.

Na úrovni EU neexistují právní předpisy upravující řešení krize v bankovním sektoru. Kromě zavedení minimálního souboru pravomocí pro orgány dohledu, jejichž cílem je ozdravení banky³, ve spojení s některými nedávno provedenými změnami směrnice o kapitálových požadavcích (pravidla týkající se varování jiných orgánů v naléhavých situacích, koordinace činností dohledu a výměna informací v naléhavých situacích) a úpravou likvidace a reorganizace úvěrových institucí s pobočkami v jiných členských státech, neexistuje žádný

¹ Včasný zásah: Včasná nápravná opatření orgánů bankovního dohledu (tj. zvýšení soukromého kapitálu, změna oblastí obchodních činností, odprodej aktiv), jejichž cílem je napravit nesrovnalosti, a tedy pomoci bankám při návratu k obvyklému chodu obchodních činností a zabránit tomu, aby se banky dostaly do stadia řešení krize.

² Řešení krize v bankovním sektoru: reorganizace bank v nesnázích (správním nebo soudním postupem), jejímž cílem je zachovat finanční stabilitu, kontinuitu poskytování bankovních služeb a revitalizovat banku. Kromě tradičních metod reorganizace využívá řešení krize v bankovním sektoru k dosažení výše uvedených cílů zvláštní nástroje (tj. zvláštní strukturu „bridge bank“, nucenou fúzi, pomoc při akvizici, částečný prodej aktiv). Proces je řízen orgánem příslušným k řešení krize, který může být v členských státech různý (vnitrostátní banka, orgán finančního dohledu, systém pojištění vkladů, ministerstvo financí, zvláštní orgán).

³ V článku 136 směrnice o kapitálových požadavcích 2006/48/ES.

rámec EU, který by stanovil, jakým způsobem a za jakých podmínek by měly orgány konat v případě krize, která vznikne v přeshraniční bance. Řízení krizí je téměř kompletně upraveno vnitrostátními právními řády.

Odlíšné přístupy a nástroje i konfliktní zájmy mezi orgány povedou pravděpodobně k neúčinné prevenci před krizí i jejímu řešení a výsledky, kterých se dosáhne na úrovni EU, nebudou optimální. Naopak to může způsobit vyšší náklady pro občany EU a daňové poplatníky, jelikož asanace systémově důležitých přeshraničních bank může být nákladově extrémně vysoká ve srovnání s náklady včasného a účinného řešení krize⁴. Podle posledních odhadů MMF⁵ snížení hodnoty aktiv pocházejících z celého světa v souvislosti s krizí dosáhne do roku 2010 částky 4 100 miliard USD, přičemž se předpokládá, že asi dvě třetiny ztrát ponese celosvětový bankovní sektor, z čehož polovinu (neboli 1 400 miliard USD, což odpovídá 9 % HDP EU) dnes tvoří evropské banky.

Vzhledem k dalekosáhlému dopadu na finanční sektor a celé hospodářství zasáhne krize ve velké mezinárodní bance velmi širokou škálu zúčastněných stran v celé EU, tj.:

- finanční instituce, které čelí nesnázím, včetně jejich akcionářů a zaměstnanců;
- zdravé finanční instituce, které jsou závislé na finanční stabilitě;
- uživatele finančních služeb, včetně vkladatelů, investorů, důchodců a nefinančních společností, malých a středních podniků;
- veřejné orgány, včetně orgánů dohledu, centrálních bank a ministerstev financí;
- daňové poplatníky.

Sdělení o rámci EU pro řešení krize v bankovním sektoru, které toto posouzení dopadů doprovází, předkládá přehled problémů, oblasti zkoumané v souvislosti s opatřeními včasného zásahu a řešením krize v bankovním sektoru. Nabízí cíle politik a celkový přístup. V tomto stadiu nenavrhuje žádná konkrétní podrobná řešení politik. Toto posouzení dopadů se tedy zaměřuje přednostně na definici problému a potřebu opatření i cíle těchto opatření na úrovni EU v této oblasti. Vzhledem ke konzultační povaze sdělení se možnosti politik posuzují pouze v nejšířším slova smyslu. Na jakékoli následné návrhy politik, které vyplynou z této konzultace, se ve vhodnou dobu uplatní další a důkladnější posouzení dopadů.

2. JE OPATŘENÍ EU ODŮVODNĚNÉ ZÁSADOU SUBSIDIARITY?

Vzhledem k vysokému stupni integrace bankovního trhu v EU se vyžaduje opatření na evropské úrovni. Systémy, které se zabývají bankovními krizemi, zůstávají na vnitrostátním základě a nejsou dobře přizpůsobeny řešení přeshraničních situací. Koordinace za těchto okolností bude pravděpodobně komplikovaná a cíle sledované každým orgánem se mohou lišit. Právní rámec v důsledku toho nemůže zajistit, že kritické problémy vznikající v

⁴ Účinné přeshraniční mechanismy by měly zajistit výsledek, který je optimální na úrovni EU, a zohlednit přitom zájmy zúčastněných stran ve všech členských státech, a tak minimalizovat celkové náklady.

⁵ MMF „*Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk*” (*Global Financial Stability Report*), duben 2009.

přeshraniční bankovní skupině budou vyřešeny spravedlivě, účinně a rychle pomocí solidních mechanismů v oblasti spolupráce.

Podpora nového rámce zavedením pobídek pro přeshraniční spolupráci je úkol, který je možno nejučinněji provést na evropské úrovni (především, když se jedná o zvládnutí rozdílů mezi vnitrostátními rámci pro řešení krize a vnitrostátními insolvenčními rámci, jakož i o vypracování mechanismů pro sdílení nákladů).

3. CÍLE

Z hlediska EU by obecné cíle opatření na úrovni EU mohly být:

- zachovat finanční stabilitu a důvěru v banky, zabránit rozšíření problému;
- minimalizovat ztráty pro společnost jako celek a zejména pro daňové poplatníky;
- posílit vnitřní trh pro bankovní služby.

V souvislosti s včasným zásahem by zvláštní cíle mohly být:

- vyvinout nástroje a spouštěcí mechanismy ke zjišťování problémů v bankách a k zásahu v raném stadiu;
- zajistit účinnou spolupráci mezi vnitrostátními orgány finančního dohledu odpovědnými za přeshraniční banky v krizových situacích.

Pro fázi řešení krize v bankovním sektoru by zvláštní cíle mohly být:

- vyvinout nástroje a spouštěcí mechanismy, aby se zajistila reorganizace a řešení krize přeshraničních bank včas a účinně;
- zlepšit spolupráci vnitrostátních orgánů příslušných k řešení krize s cílem získat optimální řešení na úrovni EU;
- zabezpečit jistotu a předvídatelnost ohledně řešení krize v bankovním sektoru pro všechny zúčastněné strany;
- zajistit kontinuitu poskytování základních bankovních služeb během řešení krize.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Pro účely tohoto posouzení dopadů se analýza možností omezuje na obecné zhodnocení týkající se zavedení nového rámce a příslušných alternativ. Zvažují se také některé oblasti, jimiž by se nový rámec mohl zabývat, aniž by byla zvýhodňována nebo navrhována jakákoli konkrétní opatření. Seznam možností politiky není uzavřený a vyplynou-li z konzultace zúčastněných stran další možnosti, budou posouzeny později, jakmile Komise zpracuje konkrétní návrhy.

Východiskem sdělení je potřeba stanovit rámec pro řešení krize v bankovním sektoru na úrovni EU. Tento rámec by se měl zabývat nedostatky, jež byly ve velké míře identifikovány jako součást definice problému, a měl by být koncipován tak, aby splňoval společně schválený soubor cílů týkajících se jednání s bankami v nesnázích. Tato možnost je srovnávána s dvěma alternativními možnostmi. První možností je základní scénář, podle něhož by přeshraniční spolupráce při řešení krize v bankovním sektoru závisela na dobrovolných ujednáních stanovených v memorandu o porozumění z roku 2008 ve spojení s novými pravidly zavedenými směrnicí o kapitálových požadavcích, která stanoví vznik kolegií pro přeshraniční bankovní skupiny, nové povinnosti týkající se varování a výměny informací a ustanovení o společném rozhodování. Druhou možností by bylo rozčlenit přeshraniční bankovní skupiny za účelem účinnějšího řízení krizí v rámci současných vnitrostátních režimů. Výhody a nevýhody této posledně zmíněné možnosti se posuzují se zvláštním zřetelem na skutečnost, že tato možnost by vyžadovala změnu Smlouvy a zvýšila by cenu bankovních služeb.

Včasný zásah

Zvažují se možnosti týkající se tří rozsáhlých oblastí politik: možnosti sladit rozdíly mezi způsoby, jakými se spustí opatření v oblasti dohledu, možnosti sladit rozdíly v nástrojích a možnosti odstranit nesoulad mezi povinnostmi jednotlivých států a globálním charakterem bankovníctví.

Pokud jde o spouštěcí mechanismy pro opatření v oblasti dohledu, zvažují se dvě alternativy k základnímu scénáři. U první varianty by se jednalo o harmonizaci minimálního souboru ukazatelů včasného varování a vytvoření rámce pro společné posouzení, jako prostředku usnadňujícího spolupráci a umožňujícího společné reakce při zachování dostatečného stupně pružnosti a vlastního uvážení. Druhá varianta by znamenala vytvoření souboru plně automatických spouštěcích mechanismů, které určují okamžik, kdy by bylo potřeba provést opatření v oblasti dohledu, s cílem stanovit jednoznačný rámec (nikoli podle vlastního uvážení), v němž by se konala koordinovaná opatření v oblasti dohledu.

Vzhledem k rozdílům mezi nástroji včasného zásahu se nad rámec základního scénáře uvažuje o dvou možnostech. Jedna by doplnila nástroje uvedené v článku 136 směrnice o kapitálových požadavcích o další nástroje, které v současnosti nemají k dispozici orgány ve všech členských státech, jako jsou pravomoci vyžadovat předložení plánu obnovy a likvidačních plánů jako preventivní opatření před možným úpadkem bankovní skupiny nebo rozšířené pravomoci vůči vedení bank. Zvažovanou alternativou je dohoda o jednotném souboru plně harmonizovaných nástrojů včasného zásahu. Výhodou druhé možnosti je, že by tento přístup odstranil rozdíly mezi orgány, ale nevýhodou je, že její provedení by mohlo být velmi obtížné vzhledem k obecným rozdílům mezi systémy dohledu a právními řády.

Pokud jde o nesoulad mezi povinnostmi jednotlivých států a globálním charakterem bankovníctví, základní scénář by vycházel z memoranda o porozumění z roku 2008, ačkoli plánované změny v koncepci dohledu přisuzují aktivnější úlohu Evropskému orgánu pro bankovníctví, který má brzy vzniknout. Variantou by bylo stavět na nejnovějších změnách, ale také vytvořit pravidla požadující, aby orgány dohledu přijímaly společná rozhodnutí na základě společného posouzení a společného plánu obnovy předloženého mateřskou společností za skupinu jako celek.

Řešení krize v bankovním sektoru

Zvažují se možnosti, jak řešit pojmenované problémy v těchto pěti širších oblastech politiky: nástroje pro řešení krize v bankovním sektoru a spouštěcí mechanismy, nesoulad mezi kompetencemi vnitrostátních orgánů a globálním charakterem bankovníctví, překážky řešení krize v bankovním sektoru v širším smyslu (právo obchodních společností, insolvenční právo), financování přeshraničního řešení a kontinuita poskytování bankovních služeb.

Pokud jde o nástroje pro řešení krize v bankovním sektoru a spouštěcí mechanismy, zvažuje se vytvoření minimálního souboru nástrojů (pravomoci k dohodnutí akvizice kupujícím ze soukromého sektoru, převod aktiv a pasiv do zvláštní struktury „bridge bank“ nebo „dobré/špatné banky“, asistovaný prodej části obchodních činností kupujícímu ze soukromého sektoru nebo zestátnění), jenž by byl koncipován tak, aby umožnil rychlý a účinný zásah orgánů příslušných k řešení krize. Tyto nástroje by mohly buď stávající vnitrostátní nástroje nahradit (což by byl jednodušší postup, ale zůstaly by rozdíly/nesrovnalosti mezi zavedenými vnitrostátními soubory nástrojů), nebo by mohl být vytvořen soubor společných nástrojů pro všechny vnitrostátní orgány a mohl by být používán za stejných podmínek (to znamená, že by byly nezbytné rozsáhlé změny vnitrostátních právních předpisů v oblasti řešení krize).

V případě nesouladu mezi povinnostmi jednotlivých států a globálním charakterem bankovníctví se uvažuje o vypracování ujednání o spolupráci mezi orgány příslušnými k řešení krize (na základě souboru právně závazných povinností), jakož i mezi soudními orgány (soudy a konkursními správci). Zamýšlené řešení zahrnuje koordinační rámec pro spolupráci a výměnu informací (opírající se o nová pravidla EU) nebo (ambiciózněji) zacílenější koordinaci vnitrostátních řízení ve vztahu k subjektům skupiny ze strany hlavního správce nebo likvidátora. Dále se zvažuje možnost a problematika týkající se pověření některého orgánu EU (pravděpodobně nového Evropského orgánu pro bankovníctví) úkoly při řešení krize přeshraniční instituce.

Pokud jde o možnosti zabývat se překážkami v širším smyslu, zvažuje se, zda je potřeba změnit právo obchodních společností, aby se orgánům příslušným k řešení krize umožnilo omezit určitá práva akcionářů (avšak pod podmínkou existence mechanismů příslušné náhrady a nápravy), a zda by se měly změnit i insolvenční předpisy, aby se umožnilo řešení problémů banky v nesnázích v rámci zvláštního řízení, nebo aby se mohla řešit krize skupiny jako celku. Uvažuje se také zda je pro přeshraniční bankovní skupiny nutný oddělený a nezávislý insolvenční režim, který by nahradil vnitrostátní režimy a umožnil integrovanou reorganizaci a likvidaci přeshraniční bankovní skupiny. I tento přístup s sebou přináší značné problémy.

V případě možností týkajících se podpory financování přeshraničního řešení krize se posuzuje několik možných a vzájemně se nevylučujících variant, včetně podpory financování ze soukromého sektoru úpravami práva obchodních společností a insolvenčního práva, zavedení rámce pro usnadnění převoditelnosti aktiv v rámci skupiny po začátku insolvenčního řízení, prozkoumání proveditelnosti využití systému pojištění vkladů nad rámec tradiční funkce „kasy“ a veřejného financování prostřednictvím dohody o jasném mechanismu rozdělení nákladů.

Pokud jde o politiky na podporu kontinuity poskytování bankovních služeb, zvažují se možná opatření na podporu uplatňování některých nástrojů pro řešení krize. Jedná se o změny v právu obchodních společností a insolvenčním právu za účelem zajistit kontinuální poskytování podpůrných služeb v případě rozdělení banky (jako výsledku řešení krize

zahrnující „bridge bank“ nebo částečný prodej aktiv), omezení práv na ukončení činnosti na krátké období, aby se orgánu příslušnému k řešení krize poskytl časový prostor k převodu částí obchodních činností banky na jiný subjekt (např. na „bridge bank“), a koordinované uložení moratoria na celou bankovní skupinu.

Toto posouzení dopadů doplňuje sdělení Komise, které má konzultační povahu a je otevřené, pokud jde o možné varianty, podle kterých by se mohlo postupovat. Jakmile se Komise rozhodne pro konkrétní návrhy politik, bude nezbytné provést další podrobnější posouzení.