



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 6.6.2012
SWD(2012) 167 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady,

**kteřou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí
a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 77/91/EHS, 82/891/ES,
2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nařízení
(EU) č. 1093/2010**

{COM(2012) 280 final}

{SWD(2012) 166 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady,

kteřou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 77/91/EHS, 82/891/ES, 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nařízení (EU) č. 1093/2010

1. DEFINICE PROBLÉMU

Během finanční krize byla důkladně prověřena schopnost orgánů zvládat krize jak na vnitrostátní úrovni, tak i v přeshraničních situacích. Rychle bylo zřejmé, že orgány ani banky nejsou náležitě připraveny. Pohotovostní plánování pro scénáře finančních potíží nebylo dostatečné. Ne všechny členské státy měly pravomoc zasáhnout v počáteční fázi a stabilizovat a reorganizovat banku ve špatném finančním stavu. Orgány v mnoha členských státech neměly přiměřené nástroje a pravomoci k řešení úpadku banky. Jelikož by úpadek velkých, vzájemně závislých bank mohl způsobit značné systémové škody, neměly orgány jinou volbu, než použít na jejich záchranu peníze daňových poplatníků.

Zatímco činnost přeshraničních bank je vysoce integrovaná, a to do té míry, že linie podnikání a vnitřní služby jsou silně propojené napříč zeměpisnými hranicemi jednotlivých členských států, pravomoc orgánů zasáhnout zůstala na vnitrostátní úrovni. Dojde-li proto k úpadku přeshraniční banky, soustředí se orgány dohledu a ostatní orgány (příslušné k řešení problémů) pouze na činnosti na svém území. To může ztěžovat přeshraniční spolupráci a vést k neúčinným a případně konkurenčním přístupům k řešení problémů s neoptimálními výsledky na úrovni EU.

Během finanční krize vytvořil soukromý sektor předem (*ex ante*) jen omezené finanční prostředky určené na financování opatření k řešení problémů, či dokonce nevytvořil žádné takovéto finanční prostředky.

Veřejné intervence stojí daňové poplatníky značné peněžní částky a v některých členských státech dokonce ohrožují veřejné finance. V období od října 2008 do října 2011 schválila Komise v rámci opatření státní podpory ve prospěch finančních institucí částku ve výši 4,5 bilionu EUR (což odpovídá 37 % HDP EU), z níž byla v období 2008–2010 využita částka ve výši 1,6 bilionu EUR (což odpovídá 13 % HDP EU). Na opatření v oblasti záruk a likvidity připadala částka ve výši 1,2 bilionu EUR, tj. přibližně 9,8 % HDP EU. Zbývající částka byla určena na opatření v oblasti rekapitalizace a záchranu znehodnocených aktiv, na něž připadala částka ve výši

409 miliard EUR (3,3 % HDP EU)¹. Rozpočtové závazky a výdaje v tomto rozsahu nejsou z daňového hlediska udržitelné a ukládají současným a budoucím generacím značnou zátěž. Krize, která začala ve finančním odvětví, mimoto uvrhla hospodářství EU do vážné recese, kdy se HDP EU v roce 2009 snížil o 4,2 %, tj. 0,7 bilionu EUR.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Ačkoliv je bankovní sektor v EU vysoce integrovaný, systémy k řešení bankovních krizí existují i nadále pouze na úrovni jednotlivých členských států a nepostačují k řešení situace přeshraničních institucí v obtížích. Koordinace v těchto případech bude pravděpodobně složitá a cíle sledované jednotlivými orgány se mohou lišit. Mají-li orgány při řešení problémů bank omezené možnosti, zvyšuje to riziko morálního hazardu a vyvolává očekávání, že velké, komplexní a vzájemně propojené banky budou v případě problémů opět potřebovat veřejnou intervenci. Pouze opatření na úrovni EU může proto zajistit, aby v době krize podléhaly úvěrové instituce soudržným zásahům, které zajišťují rovné podmínky a podporují další integraci na vnitřním trhu.

Opatření EU není zapotřebí k výběru orgánů příslušných k řešení problémů bank a postupů řešení problémů. O nich mohou rozhodnout členské státy.

3. CÍLE INICIATIVY EU

Obecným cílem je zachovat finanční stabilitu a důvěryhodnost bank a zabránit šíření problémů. Návrh usiluje o snížení ztrát pro celou společnost, zejména daňové poplatníky, na nejnížší možnou úroveň a o omezení morálního hazardu. Navrhovaný rámec má rovněž posílit vnitřní trh pro bankovní služby a zároveň zachovat rovné podmínky.

4. UPŘEDNOSTŇOVANÉ MOŽNOSTI POLITIKY A JEJICH OČEKÁVANÉ DOPADY

Příprava a prevence

Prvním cílem rámce pro obnovu a řešení problémů bank je zajistit, aby se pokud možno zabránilo úpadku bank a aby orgány a banky byly připraveny na nepříznivý vývoj. Za tímto účelem byly přezkoumány a vybrány níže uvedené možnosti.

Dobrovolné dohody o finanční podpoře v rámci skupiny umožní finančním skupinám převádět aktiva mezi jednotlivými subjekty, pokud se jeden člen skupiny dostane do finančních potíží. To by mohlo pomoci zamezit tomu, aby se finanční problémy částí skupiny staly příliš vážnými, a tudíž přinést prospěch celé skupině. Převádění aktiv ze zdravého subjektu by však mohlo snížit jeho likviditu a kapitál, a tudíž oslabit postavení věřitelů a vkladatelů. Převody by proto mělo být možné provádět pouze tehdy, pokud neohrozí likviditu nebo solventnost poskytovatele podpory. Orgány dohledu by mohly schválit rámec, který poskytuje záruky pro všechny zúčastněné strany. V určitých případech by mohly orgány dohledu od bank, které jsou stranami dobrovolné dohody o podpoře v rámci skupiny, vyžadovat, aby pomohly jinému subjektu v téže skupině.

¹ Zdroj: Evropská komise, Srovnávací přehled státních podpor, aktualizace z podzimu 2011 [KOM(2011) 848].

Tento prostor pro optimální rozdělování aktiv v mimořádných situacích by posílil rovněž vnitřní trh.

Od bank a orgánů se bude vyžadovat, aby vypracovaly pohotovostní plány pro krizové situace. Plány obnovy vyhotovené bankami by mohly orgánům dohledu pomoci určit vhodná opatření k obnově zdraví bank v počáteční fázi. Vypracování plánů obnovy pomůže rovněž samotným bankám při přezkoumání jejich operací, rizik a potřebných opatření v případě problémů. Plány řešení problémů vypracované orgány umožní rychlejší, účinnější a efektivnější přijetí případných opatření, což podstatně sníží (sociální) náklady úpadku banky. Jsou-li si orgány příslušné k řešení problémů plně vědomy způsobu, jak mohou náležitým způsobem účinně vyřešit problémy krachující banky nebo skupiny či ji zlikvidovat, je pravděpodobnost úspěchu podstatně vyšší.

Orgány příslušné k řešení problémů získají dodatečné pravomoci, které jim umožní požadovat změny v provozních a obchodních strukturách bank a omezit expozici a činnosti bank. Cílem opatření je zajistit, aby bylo v případě úpadku možné vyřešit problémy bank; tato opatření přispějí k zrušení implicitní státní podpory (pravděpodobná záchrana zvnějšku (bail-out)) u bank, které jsou příliš komplexní, velké nebo důležité, než aby zkrachovaly. To sníží morální hazard a donutí banky fungovat obezřetněji. Pokud lze řešit problémy bank, není jedinou alternativou rozsáhlé využívání peněz daňových poplatníků při jejich záchraně, jelikož jednou z možností je i „řízený úpadek“. Zrušení implicitní státní záruky by však pravděpodobně zvýšilo náklady bank na financování. Ačkoliv by větší pravomoci orgánů příslušných k řešení problémů pomohly hájit veřejné zájmy, mohly by omezit základní právo akcionářů a vedení banky fungovat způsobem, který nejlépe vyhovuje jejich cílům a obchodním strategiím. Případná opatření k odstranění překážek pro řešení problémů by proto musela být přiměřená systémovému významu úvěrové instituce a pravděpodobnému dopadu jejího úpadku na finanční stabilitu. Opatření nesmí být diskriminační a musí sloužit veřejnému zájmu.

Raná intervence

Dále se bude rozvíjet stávající rámec pro včasný zásah řízený orgány dohledu (ranou intervencí). Orgány dohledu budou moci zasáhnout v ještě dřívější fázi (tj. při pravděpodobném porušení směrnice o kapitálových požadavcích² na rozdíl od skutečného porušení, jak je tomu v současnosti) a budou vybaveny rozšířeným souborem nástrojů a pravomocí. Takto mohou orgány dohledu zabránit dalšímu zhoršování problémů v bance.

Rozšířený, harmonizovaný soubor nástrojů pro včasný zásah by mohl na úrovni dohledu předejít problémům nebo je napravit, a tudíž významně zvýšit celkovou účinnost řízení krizí v EU. Opatření, jako je požadování odprodeje určitých obchodních činností, by mohla podstatně snížit nadměrná rizika nahromaděná institucemi a tak zabránit jejich úpadku. Ustanovení zvláštního správce orgánům umožní okamžitě zastavit špatné hospodaření bank a zavést nápravná opatření s cílem zamezit zhoršování nepříznivé situace.

Existence většího, soudržnějšího souboru nástrojů, který mají k dispozici všechny orgány dohledu, zlepšit spolupráci mezi nimi a umožní přijmout důležitá opatření, která

² Směrnice 2006/48/ES o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu a směrnice 2006/49/ES o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí.

v současnosti nejsou dostupná ve všech členských státech, v nichž působí přeshraniční bankovní skupiny.

Některé z těchto nástrojů by však mohly omezit svobodu vedení banky (např. omezením činnosti, nahrazením vedoucích pracovníků zvláštním správcem) a akcionářů (např. pozastavením výplaty dividend). Tato opatření by proto mohla být zavedena pouze společně se zárukami, které zajistí, že nebudou zneužita, budou sloužit veřejnému zájmu a že jsou přiměřená.

Aby mohly banky v mimořádné situaci navýšit svůj kapitál, budou právní předpisy pozměněny tak, aby měla valná hromada akcionářů pravomoc před případnou krizí rozhodnout, že valná hromada může být svolána ve zkrácené lhůtě, vyvstane-li potřeba mimořádného navýšení kapitálu.

Řešení problémů

Zavedení minimálního souboru zvláštních nástrojů pro řešení problémů bank (např. odprodej obchodních činností, rozdělení aktiv, překlenovací banka) ve všech členských státech významně zvýší vyhlídky orgánů na dosažení úspěšného a účinného vyřešení problémů (řízený, včasný úpadek bank), a tudíž zachování kontinuity hlavních finančních služeb a stability celého finančního systému. Na rozdíl od běžného insolvenčního řízení by zvláštní postup pro řešení problémů bank orgánům umožnil použít metody, které jsou pro potřeby bankovníctví vhodnější a umožňují usilovat o vyváženější stanovení priorit s ohledem na akcionáře (řešení problémů přináší prospěch vkladatelům, umožňuje zachování kontinuity služeb a rovněž finanční stability).

Doplňkový mechanismus umožní dluhy bank odepsat, nebo je částečně přeměnit na vlastní kapitál („záchrana zevnitř“ (bail-in)). To může být užitečné v případech, kdy k vyřešení problémů velké, komplexní a závislé finanční instituce způsobem, který chrání finanční stabilitu a peníze daňových poplatníků, nemusí postačovat ostatní nástroje.

Rámec pro řešení problémů bank omezí nebo zruší implicitní státní záruku za dluhy i u největších a nejdůležitějších bank. Jako přirozený důsledek se předpokládá, že se poněkud zvýší náklady bank na financování. Jinými slovy, náklady, které dříve hradili daňoví poplatníci, nyní ponесou zúčastněné strany (věřitelé a vlastníci banky). Vyšší náklady bank na financování by mohly mírně snížit HDP.

Podmínky pro použití nástrojů a pravomocí k řešení problémů musí zajistit, aby orgány mohly přijmout opatření dříve, než se banka z ekonomického hlediska dostane do platební neschopnosti, aby se zvýšily reálné vyhlídky na úspěšné a účinné vyřešení problémů. Řízený úpadek, kdy ztráty nese v prvé řadě vedení banky a akcionáři, sníží rovněž morální hazard. Opatření k řešení problémů by mohla současně omezit základní práva akcionářů a věřitelů. Měla by se proto uplatňovat pouze výjimečně a v zájmu široké veřejnosti.

Přeshraniční spolupráce

Spolupráce mezi orgány příslušnými k řešení problémů bude institucionalizována a formalizována. Byly projednány různé možnosti, například poskytnutí pravomocí k řešení problémů orgánům EU a zřízení orgánu EU příslušného k řešení problémů. Upřednostňovanou možností je uzavření dohod o spolupráci mezi kolegií k řešení

problémů. Kolegia k řešení problémů zajistí, aby se vnitrostátní orgány vzájemně informovaly o mimořádných situacích, jednaly o nich a v případě úpadku přeshraničních bank rozhodly o společných nebo koordinovaných opatřeních. Účast Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA) v kolegiích k řešení problémů zajistí, že jsou zohledněny zájmy všech členských států a akcionářů a že je zamezeno roztříštění jednotného trhu.

Financování

Fondy pro řešení problémů *ex ante* a systémy pojištění vkladů, jejichž parametry byly nastaveny společně a které financuje odvětví, zvýší úspěšnost opatření k řešení problémů a poskytnou daňovým poplatníkům další záruky. Ačkoliv se působnost systémů pojištění vkladů a fondů pro řešení problémů liší, jejich společné navržení zajistí řadu synergií. Dojde k úsporám z rozsahu, jelikož řešení problémů snižuje riziko dalšího šíření obtíží a optimální nastavení parametrů financování pro řešení problémů snižuje požadavky na financování u systémů pojištění vkladů.

Podle modelových výpočtů činí optimální cílová velikost systémů pojištění vkladů a fondů pro řešení problémů alespoň 1 % pojištěných vkladů v bankách EU. Fondy *ex ante* by mohly být případně kumulovány v systémech pojištění vkladů, v tomto případě by však systémy pojištění vkladů měly být schopny financovat řešení problémů. Pokud členský stát neumožní, aby systémy pojištění vkladů financovaly řešení problémů, je zapotřebí zvláštní fond.

V rámci této politiky byly posouzeny rovněž jiné možnosti, například vytvoření vnitrostátních fondů pro řešení problémů, které jsou důsledně odděleny od systémů pojištění vkladů, a fond pro řešení problémů na úrovni EU, byly však zamítnuty.

Celkový dopad

Navrhovaný rámec pro řízení krizí na úrovni EU má umožnit zachování finanční stability, snížit morální hazard, chránit vkladatele a důležité bankovní služby a ušetřit peníze daňových poplatníků. Mimoto má chránit a dále rozvíjet vnitřní trh pro finanční služby.

Očekává se, že rámec bude mít kladné sociální dopady, a to za prvé kvůli snížení pravděpodobnosti systémové bankovní krize a výsledného poklesu HDP, a za druhé kvůli tomu, že zabrání, aby v případě budoucí krize byly k záchraně bank znovu použity peníze daňových poplatníků. Náklady krize, pokud k nim dojde, by měli nést především akcionáři a věřitelé bank.

Náklady rámce vyplývají z možného zvýšení nákladů bank na financování kvůli zrušení implicitní státní podpory a z nákladů na vytvoření fondů pro řešení problémů. Banky mohou přenést vyšší náklady na zákazníky nebo akcionáře, a to snížením úrokových sazeb u vkladů nebo snížením výnosnosti akcií. Hospodářská soutěž však může omezit schopnost bank přenést náklady v celém rozsahu.

Vyšší náklady na financování by mohly snížit HDP, zatímco stabilita finančního odvětví a nižší riziko toho, že k rekapitalizaci krachujících bank budou zapotřebí peníze daňových poplatníků, bude mít na HDP kladný dopad. Nové kapitálové požadavky podle dohody Basilej III (která snižuje pravděpodobnost úpadku bank) vytvoří podle očekávání čisté přínosy ve výši 0,14 % HDP EU ročně. Společně nastavené systémy pojištění

vkladů a fondy pro řešení problémů přinesou podle předpokladu kladné čisté přínosy ve výši 0,2–0,3 % HDP EU ročně. Nástroj pro odepisování dluhů (záchrana zevnitř) by mohl vytvořit čisté hospodářské přínosy ve výši 0,3–0,6 % HDP EU ročně. Celkově se očekává, že tato opatření vytvoří kumulativní čisté přínosy ve výši 0,7–1,0 % HDP EU ročně.

Upřednostňované možnosti nevedou k významné administrativní zátěži. Některé prvky tohoto návrhu by bylo možno pokládat za administrativní zátěž, na základě veřejných konzultací se však předpokládá, že tato zátěž nebude významná.

Návrh byl přezkoumán s cílem ověřit, zda jsou jeho ustanovení zcela v souladu s Listinou základních práv, a zejména právem na vlastnictví (článek 17) a právem na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces (článek 47). Omezení těchto práv a svobod je přípustné, je-li nezbytné a skutečně slouží cílům obecného zájmu uznaným EU nebo potřebě chránit práva a svobody ostatních osob.

Dopad na rozpočet EU

Uvedené možnosti politiky budou mít důsledky pro rozpočet Unie.

Stávající návrh by vyžadoval, aby Evropský orgán pro bankovníctví i) vypracoval přibližně 23 technických standardů a 5 pokynů, ii) účastnil se kolegií pro řešení problémů, prováděl zprostředkování a v případě neshody činil rozhodnutí a iii) prováděl uznávání postupů třetích zemí k řešení problémů a uzavíral nezávazné rámcové dohody o spolupráci se třetími zeměmi. Technické standardy mají být dodány do 12 měsíců od vstupu směrnice v platnost, přičemž vstup v platnost se odhaduje na období mezi červnem a prosincem 2013. Protože Evropský orgán pro bankovníctví bude muset rozvinout odborné znalosti ve zcela nové oblasti, odhaduje se, že na roky 2014 a 2015 bude zapotřebí 5 dočasných zaměstnanců a 11 vyslaných národních odborníků, aby požadované technické standardy a pokyny mohly být předloženy a aby mohly být plněny ostatní úkoly uvedené v bodech ii) a iii) výše.

Tento návrh nemá dopad na životní prostředí.

5. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Jelikož úpadky bank jsou nepředvídatelné a cílem je těmto úpadkům zamezit, nelze naplánovat sledování řešení problémů bank na základě toho, jak jsou řešeny skutečné úpadky bank. Lze však sledovat fázi přípravy a prevence, zejména vypracování plánů obnovy a řešení problémů a opatření prováděná orgány na základě těchto plánů. To by mohlo být úkolem Evropského orgánu pro bankovníctví. Provedení případných nových právních předpisů EU do vnitrostátního práva bude sledováno na základě Smlouvy o fungování Evropské unie.