

SK

SK

SK



EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 26.5.2010
KOM(2010) 254 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ
BANKE**

Fondy na riešenie krízovej situácie bánk

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKE

Fondy na riešenie krízovej situácie bánk

1. SÚVISLOSTI

Vlády v rámci Európskej únie a na medzinárodnej úrovni poskytli počas prebiehajúcej krízy vysoké sumy z verejných finančných prostriedkov na podporu svojich finančných sektorov¹. Táto podpora bola nutná na zaistenie finančnej stability a ochranu vkladateľov a sprevádzali ju opatrenia na podporu reálnej ekonomiky. Celkový účinok sa však premietol do veľkého ekonomického zaťaženia, ktoré budú znášať súčasní daňoví poplatníci aj budúce generácie².

Jasným politickým signálom, ktorý vyslali krajiny G20 na zasadnutí v Pittsburgu v septembri 2009 a ktoré EÚ dôrazne podporuje³, je, že peniaze daňových poplatníkov by sa nemali znovu použiť na pokrytie strát bánk. Európska komisia sa usiluje o dosiahnutie tohto cieľa aspoň dvomi komplementárnymi spôsobmi: i) znížením pravdepodobnosti zlyhania bánk prostredníctvom silnejšieho makroekonomického a mikroekonomického dohľadu, lepšej správy a riadenia spoločnosti a prísnejších regulačných noriem, ako aj; b) zaistením toho, že ak aj napriek týmto opatreniam dôjde k zlyhaniu, budú na účel náležitého a včasného riešenia krízovej situácie k dispozícii primerané nástroje vrátane dostatočných zdrojov. Dôležitou súčasťou tohto prístupu je zriadenie fondov na riešenie krízovej situácie, ktoré budú tvoriť zdroje zo súkromného sektora.

Komisia **podporuje založenie fondu na riešenie krízovej situácie *ex ante***, financovaného prostredníctvom bankových odvodov⁴ s cieľom uľahčiť riešenie krízovej situácie bánk v úpadku tak, aby sa predišlo nákaze, umožniť bankám riadnu likvidáciu v takom časovom rozvrhu, ktorým sa predíde súrnemu predaju aktív („*principe de prevoyance*“). Komisia je presvedčená o tom, že fondy na riešenie krízovej situácie sú nevyhnutnou súčasťou súboru nástrojov v rámci viacerých opatrení, ktoré bude obsahovať nový rámec EÚ pre krízové riadenie, ktorého cieľom je znížiť zaťaženie daňových poplatníkov a minimalizovať, či dokonca odstrániť, spoliehanie sa na finančné prostriedky daňových poplatníkov pri posilňovaní bánk v budúcnosti.

V období čoraz viac integrovaných a globálnych finančných trhov je absolútne prvoradé nájsť riešenia na účinné zvládnutie bankových kríz. Nedávna extrémna nestálosť finančných trhov je jasným príkladom a pripomenutím, do akej miery sú finančné trhy integrované. Viac ako kedykoľvek predtým sú potrebné silné a spoľahlivé mechanizmy financovania.

¹ Podľa MMF dosiahli priame rozpočtové náklady v priemere 2,7 % HDP pre najvyspelejšie štáty G20, hoci sľúbené sumy vrátane záruk a iných podmienených záväzkov dosiahli v priemere 25 % HDP.

² Verejný dlh v najvyspelejších krajinách G20 by mal v období 2008 – 2015 na základe predpokladov narásť takmer o 40 percentuálnych bodov (pozri MMF).

³ Závery zasadnutia Rady ECOFIN z 18. mája 2010.

⁴ V súlade s rozsahom pôsobenia právnych predpisov EÚ v bankovníctve, t. j. smernice o kapitálových požiadavkách 2006/48/ES, odkazom na „banku“ sa v tomto oznámení rozumie pojem zahŕňajúci banky a investičné firmy.

Komisia vo svojom oznámení z októbra 2009⁵ rozhodne podporovala zriadenie nového rámca pre krízové riadenie na úrovni EÚ, ktorým sa má uľahčiť metodické riadenie úpadkov bánk a minimalizovať náklady pre daňových poplatníkov. Vo svojom pracovnom dokumente z apríla 2010⁶ útvary Komisie určili bankové odvody ako jednu z možností, ako by finančný sektor mohol prispieť na náklady spôsobené krízou a na predchádzanie výskytu kríz v budúcnosti. Rada ECOFIN sa na zasadnutí 9. mája 2010 uzniesla, že treba urýchliť práce týkajúce sa riadenia a riešenia kríz.

Stále väčšiu politickú podporu získava uplatňovanie **zásady „znečisťovateľ platí“**, známej z environmentálnej politiky, aj vo finančnom sektore, aby tí, čo sú zodpovední za vznik akejkoľvek budúcej finančnej krízy, platili s ňou spojené náklady. Mnohé krajiny už zaviedli, alebo práve zavádzajú bankové odvody, ktoré sa však líšia v závislosti od jurisdikcie.

Krajiny G20 budú o týchto odvodoch prvýkrát diskutovať na zasadnutí svojich ministrov v júni. Komisia na týchto zasadnutiach predloží dôležité materiály. EÚ by mala byť na čele úsilia G20 zaviesť globálny prístup a vzor s cieľom zachovať rovnaké podmienky

Komisia v tomto oznámení vyjadruje svoje úvahy o tom, ako by finančný sektor mohol prispieť k financovaniu nákladov na riešenie krízovej situácie bánk v úpadku. Takisto v ňom vysvetľuje, v ktorých prípadoch fondy na riešenie krízovej situácie bánk zapadajú do celkového súboru nástrojov, ktoré by mali byť k dispozícii v oblasti predchádzania krízam a riadenia bánk. Komisia v tomto oznámení predkladá aj svoje širšie predstavy o mnohých dôležitých otázkach, ako je účel fondov, ich potenciálna výška, ako aj podmienky, za ktorých by sa mohli používať.

Nezaoberá sa v ňom však odvodmi ani daňami, ktorých účelom je uhradiť verejné financie, ktoré sa počas súčasnej krízy poskytli na stabilizovanie bankového systému alebo na zamedzenie prehnaného riskovania alebo špekulácie. Tieto opatrenia by sa mali naďalej skúmať ako užitočný doplnok k prevenčným fondom, ktorými sa v tomto oznámení budeme zaoberať.

Zriadenie fondov na riešenie krízovej situácie so sebou prináša mnohé výzvy, predovšetkým pokiaľ ide o **otázky morálneho hazardu**, ktoré podnietili opatrenia prijaté počas krízy. Komisia uznáva, že ide o zásadný problém, ktorý treba riešiť tak, že sa zreteľne a jednoznačne stanoví, že podielníci (do výšky svojich investícií) a veritelia (okrem vkladateľov, ktorí majú záruky prostredníctvom systému ochrany vkladov) musia ako prví znášať dôsledky zlyhania banky a že **fondy na riešenie krízovej situácie sa nesmú používať ako poisťka voči zlyhaniu alebo na posilnenie bánk**, ale skôr na uľahčenie metodického riadenia konkurzu. V skratke, fondy na riešenie krízovej situácie bánk by mali byť, ako navrhuje MMF, úzko spojené s budúcou schémou riešenia problémov.

Zriadenie fondov na riešenie krízovej situácie bánk bude súčasťou nového rámca pre krízové riadenie. Je zrejmé, že to bankám spôsobí ďalšie náklady v čase, keď zavádzajú dodatočné opatrenia v súvislosti s krízou. Komisia si je vedomá, že je nevyhnutné jasne pochopiť a pozorne posúdiť kumulatívny dosah širokého súboru reforiem, ktoré sa týkajú odvodov, systémov ochrany vkladov a bankového kapitálu, a podľa toho upraviť jednotlivé prvky reformného balíka. Je nutné zaistiť, aby sa náklady stanovili tak, aby sa predišlo utlmeniu hospodárskeho oživenia a zvýšeniu nákladov na úver pre reálnu ekonomiku. Takisto by sa

⁵ KOM(2009) 561.

⁶ Inovačné financovanie na globálnej úrovni – SEK(2010) 409, 1.4.2010.

malo predísť tomu, aby sa zvýšené náklady preniesli na zákazníkov bánk formou vyšších poplatkov. Komisia zaistí, aby sa všetky uvedené prvky riadne zohľadnili v sprievodnom hodnotení vplyvu.

2. FONDY NA RIEŠENIE KRÍZOVEJ SITUÁCIE BÁNK BY MALI BYŤ SÚČASŤOU RÁMCA FINANČNEJ STABILITY

Zriadenie fondov na riešenie krízovej situácie bánk by sa nemalo koncipovať izolovane, ale by sa malo chápať ako časť celého súboru širších iniciatív zameraných na posilnenie finančného systému po súčasnej kríze. V súčasnosti prebieha hĺbková reforma regulácie finančných trhov a dohľadu nad nimi s cieľom odstrániť nedostatky, ktoré vyšli najavo počas bankovej krízy. Komisia navrhla opatrenia na posilnenie kapitálových požiadaviek, reformu dozornej štruktúry EÚ a v júli predloží návrh na posilnenie existujúcich systémov ochrany vkladov. Komisia okrem toho čoskoro začne rozsiahle konzultácie s cieľom posilniť podnikovú správu a riadenie finančných inštitúcií, a predovšetkým bánk.

Chápanie širších súvislostí je nevyhnutné pri rozhodovaní o povahe fondov, o spôsobe ich fungovania a o ich veľkosti. Hlbšími reformami finančného rámca zameranými na *prevenciu* by sa mohla znížiť pravdepodobnosť a vážnosť zlyhania banky a efektívnejšími postupmi umožňujúcimi zasiahnuť rýchlejšie a uplatniť účinné opatrenia na riešenie krízovej situácie by sa mali znížiť náklady na akékoľvek prijaté opatrenia a zmierniť implicitné záruky spojené s inštitúciami, ktoré sú považované za príliš veľké na to, aby zlyhali („*too big to fail*“).

Diagram 1: Kedy by sa fond na riešenie krízovej situácie použil?



Komisia prijme v októbri 2010 plán, v ktorom bude stanovený časový rozvrh, konkrétne opatrenia, nástroje a plány pre kompletný rámec EÚ pre krízové riadenie. Komisia zamýšľa predložiť príslušné legislatívne návrhy týkajúce sa opatrení na krízové riadenie a nástrojov a fondov na riadenie krízových situácií začiatkom roka 2011.

Cieľom nového rámca bude zaistiť, aby mali príslušné orgány členských štátov spoločné nástroje, ktoré budú môcť použiť koordinovaným spôsobom a umožniť tak v prípade závažných bankových zlyhaní okamžité a právne podložené konanie, ktorým sa bude chrániť celkový finančný systém, predídť sa nákladom pre daňových poplatníkov a zaistia sa rovnaké podmienky. Cieľom bude osobitne zaistiť to, aby bolo metodické riadenie konkurzu spoľahlivou možnosťou pre akúkoľvek banku bez ohľadu na jej veľkosť alebo komplexnosť.

Uplatňovanie nástrojov riešenia krízových situácií so sprievodným financovaním súkromného sektora na veľmi veľké a komplexné finančné inštitúcie môže predstavovať osobitné problémy. Z týchto dôvodov musia byť k dispozícii iné alternatívne nástroje, ktoré by nezahŕňali financovanie z verejných zdrojov. Mohli by sa používať za špecifických okolností na stabilizáciu situácie a s cieľom predísť nútenej a urýchlenej likvidácii, ktorá by mohla poškodiť finančnú stabilitu z krátkodobého hľadiska.

Na medzinárodnej úrovni prebiehajú významné práce s cieľom znížiť pravdepodobnosť a dosah zlyhania takých inštitúcií (rámček 1).

RÁMČEK 1: Riešenie situácie, keď sa veľké a veľmi komplexné finančné inštitúcie ocitnú v ťažkostiach

Musí byť dostatočná istota, že sa so subjektmi v ťažkostiach bude môcť zaobchádzať bez toho, aby sa ohrozila finančná stabilita alebo aby sa vyprovokoval systémový jav. Ďalej uvedenými nástrojmi by sa mohli doplniť ex ante fondy na riešenie krízových situácií a príslušným orgánom poskytnúť súbor dostatočne silných opatrení na to, aby mohli riešiť ťažkosti, v ktorých sa ocitli veľké a veľmi komplexné finančné inštitúcie.

Plány na oživenie a riešenie krízovej situácie

Na úrovni EÚ (CEBS) ako aj na medzinárodnej úrovni (Rada pre finančnú stabilitu) prebiehajú práce na návrhu a testovaní plánov na oživenie a riešenie krízovej situácie (krajiny G20 požiadali, aby sa tieto plány vypracovali do konca roku 2010), ktoré budú základným prvkom budúceho rámca EÚ na predchádzanie krízam. Príslušné orgány by mali mať k dispozícii potrebné nástroje na to, aby mohli aktívne využívať existujúce alebo v prípade potreby nové právomoci týkajúce sa prevencie s cieľom zaistiť ešte pred krízou, že sa banky budú dať zlikvidovať metodickým spôsobom. Bude nevyhnutný efektívny právny rámec pre riešenie krízovej situácie.

Zrážky uplatnené na veriteľov a prevod dlhu na akcie

Osobitné možnosti, ktoré majú inštitúcie, zahŕňajú (administratívny alebo zmluvný⁷) prevod dlhu na akcie alebo uplatnenie „zrážky“ na držiteľov podriadeného dlhu a nezaistených veriteľov (s výnimkou vkladov) s cieľom poskytnúť firme v ťažkostiach podstatné finančné prostriedky a udržať jej prevádzku.

Na medzinárodnej úrovni sa aktívne diskutuje o možnom zavedení týchto opatrení. Mohli by zahŕňať zmenu pravidiel obozretného podnikania s cieľom vyžadovať alebo podporovať používanie nástrojov na prevod dlhu (inštitúcie by sa tak mohli „samopoišť“) alebo udelenie administratívnej právomoci príslušným orgánom, aby mohli uplatniť zrážky na neprevoditeľný dlh alebo previesť dlh na akcie. Rekapitalizácia inštitúcie predtým, ako sa stane platobne neschopnou prostredníctvom takého mechanizmu, by mohla slúžiť na jej stabilizáciu. Opatrenia tohto druhu by mali jasný vplyv na náklady financovania bánk, na kapitálovú štruktúru a trhové praktiky, ale prispeli by aj k posilneniu trhovej disciplíny tým, že by zaručili, aby nezaistení veritelia plne znášali náklady na riziko, ktorému sa vystavujú. Na to, aby tieto opatrenia mohli fungovať v praxi, by bolo potrebné prekonať veľké prekážky právneho a praktického charakteru. Práce týkajúce sa týchto otázok prebiehajú.

3. JE POTREBNÉ DEFINOVAŤ PRÍSTUP EÚ K FONDOM NA RIEŠENIE KRÍZOVEJ SITUÁCIE BÁNK

Vzhľadom na mieru integrácie globálnych finančných trhov je potrebné, aby sa na úrovni EÚ aj na globálnej úrovni prijali spoločné prístupy, pokiaľ ide o zriadenie fondov na riešenie krízovej situácie. Skúsenosti z riadenia cezhraničných konkurzov počas súčasnej krízy zreteľne preukázali, prečo sú potrebné nové mechanizmy krízového riadenia. EÚ na finančnú krízu okamžite zareagovala tým, že navrhla právne predpisy, ktorými sa posilňuje makroekonomický dozor a mechanizmy cezhraničného dohľadu zriadením nových orgánov vzhľadom na potrebu užšej spolupráce. V rámci týchto nových mechanizmov zostane bežný dozor vo vnútroštátnej správe v súlade s právomocami členských štátov v oblasti rozpočtu. Toto rozhodnutie zostať pri dozornom systéme, ktorý je v podstate decentralizovaný, sa však opiera o vysokú úroveň dôvery medzi príslušnými orgánmi a o spoluprácu v rámci nových európskych dozorných orgánov a bude môcť plne fungovať, len ak bude mať podporu v podobe solídneho rámca cezhraničného krízového riadenia opierajúceho sa o silné finančné mechanizmy.

⁷ Napríklad prostredníctvom emisie podmieneného kapitálu buď s prevodom dlhu na akcie alebo s črtami zníženia účtovnej hodnoty. Niektoré banky ako napríklad Lloyd's a Rabobank už také nástroje vydali.

Spájanie zdrojov do jediného fondu na riešenie krízovej situácie v rámci celej EÚ by v zásade malo zreteľný prínos v tom, že by sa zvýšila diverzifikácia rizík, umožnili by sa úspory z rozsahu, znížila by sa suma, ktorá by podliehala rozdeleniu záťaže, vytvárali by sa primerané stimuly pre spoluprácu, urýchlilo by sa prijímanie rozhodnutí a zaručili by sa rovnaké podmienky pre všetkých. Takisto by sa v tom lepšie odrážala celoeurópska povaha bankových trhov, najmä pokiaľ ide o cezhraničné bankové skupiny.

Komisia však uznáva, že by bolo veľmi ťažké začať s tvorbou EÚ fondu na riešenie krízovej situácie bez integrovaného rámca EÚ pre dozor a krízové riadenie. V európskom prístupe k zriadeniu fondu na riešenie krízovej situácie by sa mal odzrkadľovať širší prístup k dozorným mechanizmom.

Z tohto dôvodu by prvým vhodným krokom mohol byť systém založený na harmonizovanej sieti vnútroštátnych fondov prepojenej so súborom koordinovaných vnútroštátnych mechanizmov krízového riadenia⁸. Tieto mechanizmy predstavujú prvý krok a v roku 2014⁹ by sa zrevidovali s cieľom vytvoriť na úrovni EÚ mechanizmy integrovaného krízového riadenia a dozoru a z dlhodobého hľadiska fond EÚ na riešenie krízovej situácie.

Viac jasnosti a vzájomného porozumenia medzi príslušnými orgánmi vďaka silnejším finančným mechanizmom bude takisto základom pre zosúladienie stimulov medzi príslušnými orgánmi v záujme plnej spolupráce v prípade zlyhania cezhraničnej banky. Výrazne by sa tým spätne posilnili účinné mechanizmy cezhraničného krízového riadenia.

V prípade, že by sa na úrovni EÚ neprijal prístup k problematike fondov na riešenie krízovej situácie, mohli by štáty jednostranne zaviesť odvody na riešenie krízovej situácie na vnútroštátnej úrovni, čím by sa zvýšilo riziko narušenia hospodárskej súťaže medzi národnými bankovými trhmi. Takisto by to mohlo viesť k prekryvaniu odvodov v prípade cezhraničných bánk. Z rôznych prístupov k mechanizmom financovania súkromného sektora by navyše mohli vzniknúť prekážky efektívneho riadenia kríz alebo používania nástrojov riešenia krízových situácií, ak sú fondy súkromného sektora dostupné v niektorých členských štátoch ale v iných nie a môžu spôsobiť, že dohoda o rozdelení nákladov sa skomplikuje, prípadne sa vôbec nebude dať uplatniť.

Prístup na úrovni EÚ je preto nevyhnutnou metódou napredovania vzhľadom na zásadu subsidiarity a zásadu proporcionality podľa ustanovenia v článku 5 Zmluvy o Európskej únii. Len prijatím opatrení na úrovni EÚ sa môže zaistiť, aby bankové skupiny pôsobiace vo viacerých členských štátoch podliehali obdobným požiadavkám týkajúcim sa fondov na riešenie krízovej situácie, čím by sa širokoplošne zaručili rovnaké podmienky pre všetkých, predišlo by sa bezdôvodným nákladom na dosiahnutie súladu v prípade cezhraničných aktivít a podporilo by sa pokračovanie integrácie v rámci vnútorného trhu. Týmto prístupom by sa navyše zaistila v prípade potreby konzistencia s existujúcimi právnymi predpismi EÚ. Takými krokmi na úrovni EÚ by sa posilnila aj finančná stabilita v rámci EÚ.

⁸ V tomto prístupe sa zohľadňuje skutočnosť, že fondy na riešenie krízovej situácie už v niektorých členských štátoch existujú.

⁹ Rok 2014 je dátumom, ktorý sa predpokladá v navrhovanom nariadení EBA na revíziu nových dozorných mechanizmov.

4. FINANCOVANIE, ROZSAH VÝDAVKOV A SPRÁVA A RIADENIE FONDU NA RIEŠENIE KRÍZOVEJ SITUÁCIE

V tejto kapitole sa skúmajú tri hlavné piliere fondu na riešenie krízovej situácie: financovanie (4.1), rozsah a výška (4.2) a správa a riadenie (4.3).

4.1. Financovanie fondov na riešenie krízovej situácie bánk

Pri určovaní mechanizmov financovania fondu by sa bolo treba zamerať na dva ciele: i) získať potrebné sumy zohľadňujúc ich použitie (t. j. pravdepodobnosť a náklady na riešenie krízovej situácie), ii) urobiť tak spôsobom, ktorým sa podporuje vhodné správanie a znižuje riziko riešenia krízovej situácie. V zásade existujú tri hlavné parametre: Príspevok by mohol byť založený na pasívach, aktívach alebo ziskoch inštitúcie.

- **Aktíva bánk** sú dobrým indikátorom ich rizika. Mohla by sa v nich presne odzrkadľovať aj prípadná pravdepodobnosť bankového zlyhania, a teda potreba riešiť krízovú situáciu banky¹⁰. Nepriamo by aktíva mohli predstavovať indikátor sumy, ktorá by bola potrebná na riadenie riešenia krízovej situácie banky. Bankové aktíva však už podliehajú požiadavkám týkajúcim sa rizikovo váženého obozretného podnikania s kapitálom. Zavedenie odvodu v závislosti od aktív by sa preto mohlo premietnuť do ďalšej požiadavky týkajúcej sa kapitálu a malo by sa preskúmať v súvislosti so širšími reformami v kapitálových normách, ktoré v súčasnosti prebiehajú.
- **Pasíva bánk**¹¹ predstavujú zrejme najvhodnejšie indikátory súm, ktoré by mohli byť potrebné pri riešení krízovej situácie banky. Náklady na riešenie krízovej situácie banky najpravdepodobnejšie vzniknú z potreby podporovať určité pasíva (s výnimkou akcií a poistených pasív – napr. vkladov). Pasíva bánk by však mohli byť menej efektívne na určenie stupňa rizika.
- Okrem súvahy by na určenie odvodov ako indikátor veľkosti banky mohli slúžiť **zisky a bonusy**, v ktorých sa lepšie odráža zásada „znečisťovateľ platí“¹². Zisky a bonusy však nemusia úzko korelovať so sumou, ktorá môže byť potrebná na financovanie riešenia krízovej situácie banky alebo s pravdepodobnosťou jej zlyhania.

Komisia pozorne posudzuje, ktorý z uvedených základov by bol najvhodnejší na financovanie fondu na riešenie krízovej situácie bánk. V každom prípade bez ohľadu na základ, ktorý sa napokon vyberie, Komisia usudzuje, že by sa pri tom mali dodržiavať aspoň tieto zásady. a) predísť akejkoľvek prípadnej arbitráži, b) odrážať primerané riziká, c) zohľadňovať systémový charakter určitých finančných subjektov, d) vychádzať z možných súm, ktoré by sa mohli minúť, ak bude potrebné riešiť krízovú situáciu a e) predísť narušeniu hospodárskej súťaže.

Takisto treba zvážiť dôležitú otázku, a to, či sa majú finančné prostriedky zhromažďovať vopred alebo následne. **Komisia zastáva názor, že fondy na riešenie krízovej situácie by sa mali zriadiť ex ante na základe príspevkov bánk.** Schémy založené výlučne ex post si

¹⁰ Z hľadiska bankovej regulácie by to znamenalo vychádzať z existujúcej kapacity monitorovať riziko, ktoré predstavujú aktíva, na posúdenie pravdepodobnosti zlyhania, ako aj straty v prípade zlyhania a cieľom odhadnúť relatívnu výšku odvodov.

¹¹ Používať pasíva ako základ pre výpočet výšky odvodu je metóda, ktorú uprednostňuje MMF.

¹² Niektoré členské štáty sa nedávno rozhodli zdaňovať bonusy. Táto daň sa líši od bankového odvodu, ktorý sa skúma v tomto oznámení.

môžu vyžadovať počiatočné financovanie zo strany daňových poplatníkov a zvýšiť tak riziko, že by zlyhania bánk mali za následok širšie negatívne ekonomické účinky. Tento prístup by mohol byť procyklický a vystaviť verejné financie napätiu počas finančnej krízy, keď má štát k dispozícii menej prostriedkov, z ktorých by mohol poskytnúť dodatočné financie¹³.

4.2. Rozsah a výška výdavkov z fondu

Úlohou fondov na riešenie krízovej situácie bánk bude prispieť k financovaniu metodického riešenia krízovej situácie finančných subjektov v ťažkostiach. Mali by byť k dispozícii na riešenie krízovej situácie bánk bez ohľadu na ich veľkosť a prepojenosť, ale ich využitie na posilnenie inštitúcií by sa malo jasne vylúčiť. V tejto fáze sa nejaví ako vhodné rozšíriť fondy na riešenie krízovej situácie na iné finančné inštitúcie ako investičné fondy alebo poisťovne. Hoci sú tiež aktívnymi účastníkmi na finančných trhoch, sú natoľko špecifické, že by bolo komplikované uplatňovať na ne podobný režim riešenia krízovej situácie ako v prípade bánk. Napriek tomu, že sa fondy na riešenie krízovej situácie nebudú používať na rekapitalizáciu bánk, budú musieť mať k dispozícii dostatočné zdroje na to, aby sa mohli vysporiadať s rôznymi nákladmi na riešenie krízovej situácie, a zvolená metóda bude musieť zodpovedať subjektom rôznych veľkostí a rôznych pováh.

Výška fondu bude závisieť od druhu finančnej inštitúcie spadajúcej do rozsahu pôsobnosti rámca riešenia krízovej situácie a takisto sa bude musieť koncipovať v kontexte plánovaných hlbších reforiem finančného sektora.

RÁMČEK 2: Aké opatrenia by mal podľa očakávaní kryť fond na riešenie krízovej situácie bánk?

Kroky, ktoré uskutočnia príslušné orgány s cieľom realizovať riadne riešenie krízovej situácie banky, môžu predstavovať rôzne náklady. V zásade by mal dobre koncipovaný rámec riešenia krízovej situácie prinútiť príslušný orgán, aby vyriešil krízovú situáciu subjektov v ťažkostiach s najnižšími ekonomickými a sociálnymi nákladmi v súlade s príslušnými ustanoveniami zmluvy vrátane pravidiel o štátnej pomoci. Očakáva sa, že fondy na riešenie krízovej situácie by mohli kryť rôzne opatrenia, napríklad:

- **Financovanie preklenovacej banky** (orgán vykonávajúci riešenie krízovej situácie preberie banku) s cieľom umožniť pokračovanie operácií platobne neschopnej inštitúcie. Mohlo by to napríklad znamenať poskytovanie „preklenovacích financií“ a/alebo záruk.

- **Financovanie úplného alebo čiastočného prevodu aktív a/alebo pasív** zo subjektu v ťažkostiach na tretiu stranu. Náklady by si mohli vyžadovať poskytnutie záruky na aktíva (napríklad rozdelenie strát s potenciálnym nadobúdateľom zlých aktív) a/alebo financovanie alebo ručenie prevodu pasív počas určitého obdobia s cieľom udržať dôveru trhu a zabrániť prípadnému úniku veriteľov.

- **Financovanie rozdelenia na dobré a zlé banky.** Náklady z fondu by mohli byť spojené s dočasným nákupom a riadením zlých aktív, ako aj s poskytovaním preklenovacieho financovania pre dobré banky.

¹³ V prípade, že by sa prejavilo, že ex ante fondy nestačia dostatočne kryť náklady na riešenie krízovej situácie, budú fondy na riešenie krízovej situácie potrebovať podporu dostatočne spoľahlivého alternatívneho financovania.

- Krytie administratívnych nákladov, právnických a poradenských poplatkov, ako aj potreba zachovať určité vitálne funkcie bánk, ako sú platobné systémy.

Vládne záväzky na podporu bankového sektora dosiahli počas prebiehajúcej krízy vysoké percento HDP EÚ. Zámerom fondov na riešenie krízovej situácie opísaných v tomto oznámení nie je dosiahnuť porovnateľnú výšku, pretože cieľom fondu na riešenie krízovej situácie je zaistiť, aby sa zabránilo zasahovaniu vlád na účel posilnenia bánk. Je dôležité, že Komisia sa domnieva, že prostredníctvom rámca krízového riadenia sa musí zaistiť, aby straty v súvislosti so zlyhaním banky predovšetkým a ako prví znášali akcionári, držiteľia podriadeného dlhu a nezaistení veritelia ešte predtým, ako budú k dispozícii fondy na riešenie krízovej situácie. Na základe ďalšej podrobnej kvantitatívnej analýzy a celkového hodnotenia dosahu Komisia prijme stanovisko týkajúce sa primeraného cieľového limitu pre fondy. Príklady v rámčeku 3 sa uvádzajú na ilustračné účely a predstavujú škálu možných cieľových veľkostí získaných na základe nedávnych iniciatív.

RÁMČEK 3: Náklady na nedávne iniciatívy na účel vytvorenia fondov

Niektoré krajiny už prijali rozhodnutie zaviesť bankové odvody s cieľom zriadiť účelové fondy. Presné určenie týchto fondov a ich finančné dôsledky sa však líšia:

- V Nemecku sa vypracúvajú návrhy na systémové odvody, ktoré by mali banky uhrádzať do fondu stability na financovanie opatrení v rámci špeciálnej schémy na riešenie krízovej situácie. Ešte treba podrobne určiť charakter odvodov, výšku fondu a spôsob, ktorým by sa mali investície z fondov realizovať, očakáva sa však, že odvody by mohli ročne predstavovať približne 1 miliardu EUR.

- Švédsko nedávno zriadilo bankový „fond stability“, ktorého cieľom je financovať opatrenia na predchádzanie riziku vážneho narušenia finančného systému vo Švédsku¹⁴. Fond by mal za 15 rokov predstavovať 2,5 % HDP. Vybuduje sa na základe poplatku stability, ktorý majú platiť banky a iné úverové inštitúcie vo výške 0,036 % ročne z určitých častí pasív inštitúcie (s výnimkou vlastného kapitálu a niektorých druhoradých dlhopisov).

MMF uviedol¹⁵, že na základe získaných skúseností z kríz by približne 2 – 4 % HDP mali stačiť na zásobovanie fondov na riešenie krízovej situácie (zodpovedá to priamym nákladom na prebiehajúcu bankovú krízu) v závislosti od relatívneho významu finančného sektora.

V niektorých členských štátoch už majú systémy ochrany vkladov za úlohu financovať prevod vkladov zo subjektu v úpadku¹⁶. Komisia sa domnieva, že používanie fondov na ochranu vkladov na účely riešenia krízovej situácie by sa malo obmedziť na sumu, ktorú by bolo treba platiť na krytie vkladov. Náklady vynaložené nad túto hranicu by sa mali hradíť z fondov na riešenie krízy. Takisto bude treba pri koncipovaní systémov venovať pozornosť tomu, aby sa predišlo akejkoľvek duplicitě.

4.3. Správa a riadenie fondov na riešenie krízovej situácie

Vzhľadom na to, že výška fondu na riešenie krízovej situácie bude vo väčšine hospodárstiev pravdepodobne významná, majú pravidlá správy a riadenia takého fondu prvoradý význam. Príspevky bánk na krytie nákladov budúceho riešenia krízovej situácie by sa mohli prideliť do všeobecného rozpočtu alebo do fondu. Niektoré členské štáty by tieto príspevky mohli chcieť využiť na zníženie svojho deficitu verejných financií. Z dlhodobého hľadiska by však nezriadenie účelových fondov na riešenie krízovej situácie mohlo v prípade novej krízy vyústiť do väčšej závislosti finančného sektora od verejných financií a ďalej prehĺbiť problém morálneho hazardu v súvislosti s inštitúciami, ktoré sú „príliš veľké na to, aby zlyhali“. Okrem toho bude naďalej existovať riziko, že by odvody vyplatené do všeobecného rozpočtu mohli byť časom použité na iné účely.

¹⁴ Poslanie treba chápať v širšom význame ako „fondy na riešenie krízovej situácie“, ktoré opisuje Komisia.

¹⁵ „A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector“, priebežná správa pre G20, apríl 2010.

¹⁶ Počas nedávnej finančnej krízy sa vyskytlo niekoľko príkladov metodického riešenia bankových konkurzov s využitím systému ochrany vkladov. Podávajú obraz o možných nákladoch spojených so zlyhaním malých a stredných bánk (napr. Dunfermline Building Society 1,5 miliardy libier, Bradford & Bingley 14 miliárd libier).

Komisia preto zastáva názor, že fondy na riešenie krízovej situácie bánk by mali zostať oddelené od štátneho rozpočtu a vyhradené len na úhradu nákladov na riešenie krízovej situácie.

V praxi by riadenie fondov na riešenie krízovej situácie bánk malo byť zverené orgánom, ktoré by boli poverené riešením krízovej situácie finančných subjektov a ktoré by konali ako nezávislé výkonné orgány. Pri udeľovaní nových právomocí na pridelovanie finančných prostriedkov bude treba jasne definovať oblasti zodpovednosti. Funkčná nezávislosť od vlády by bola zárukou, že sa fondy použijú výlučne na financovanie opatrení na riešenie krízovej situácie. Mechanizmy správy a riadenia bude ešte treba podrobnejšie rozpracovať. V tejto súvislosti sa vynárajú tri mimoriadne dôležité otázky týkajúce sa riadenia fondu:

i) Ako by sa mali spravovať vyzbierané finančné prostriedky, ii) za akých podmienok by sa mali fondy použiť na riešenie krízovej situácie bánk a iii) ako rozhodnúť o rozdelení nákladov splatných z fondov v prípade cezhraničného riešenia krízovej situácie?

i) Finančné prostriedky by sa mali investovať do portfólia, ktoré by bolo zo zemepisného hľadiska výrazne rôznorodé a ktoré by pozostávalo z vysoko likvidných nebankových aktív s nízkym úrokovým a trhovým rizikom, a to spôsobom podporujúcim reálnu ekonomiku.

ii) Pokiaľ ide o použitie finančných prostriedkov, Komisia má v úmysle zaviesť harmonizovaný rámec riešenia krízovej situácie, ktorého cieľom by malo byť predchádzať rozdielom vyplývajúcim zo spôsobu, ktorým vnútroštátne orgány uplatňujú právomoci a nástroje riešenia krízovej situácie, a obmedziť tak narušenie hospodárskej súťaže. V tomto rámci sa určí, kedy a ako sa môžu použiť fondy na riešenie krízovej situácie.

iii) So zreteľom na mechanizmy v prípade cezhraničného riešenia krízovej situácie Komisia zamýšľa predložiť návrhy na ustanovenie jasných pravidiel týkajúcich sa očakávaného uskutočnenia koordinácie. Jadrom týchto mechanizmov by mohli byť kolégiá predstavujúce príslušné orgány poverené riešením krízovej situácie. Ich cieľom by bolo prijať spoločné rozhodnutie o príprave riešenia krízovej situácie cezhraničnej bankovej skupiny pod dohľadom takého subjektu, ako je napríklad budúci Európsky orgán pre bankovníctvo, ktorého zriadenie navrhuje Komisia. Tieto plány riešenia krízovej situácie by boli vybudované na jasných zákonne ustanovených zásadách a vychádzali by z diskusií o spravodlivom spôsobe rozdelenia záťaže a nákladov medzi fondy na riešenie krízovej situácie financované zo súkromných zdrojov.

Nakoniec, pri používaní fondov na riešenie krízovej situácie bánk sa budú musieť **oddržiavať pravidlá EÚ o štátnej pomoci**. Pri vymedzovaní operačných aspektov fondov na riešenie krízovej situácie bude treba riadne zohľadniť prípadné otázky štátnej pomoci. Zasahovať prostredníctvom fondov na riešenie krízovej situácie sa teda bude môcť za podmienok, ktoré uľahčia posúdenie zlučiteľnosti daného zásahu, najmä vo vzťahu k druhu poskytnutej podpory, primeraného rozdelenia záťaže a predchádzania narúšaniu hospodárskej súťaže.

5. ĎALŠIE KROKY

Toto oznámenie je príspevkom do diskusií o odvodoch a fondoch na riešenie krízovej situácie, ktoré sa uskutočnia v súvislosti s nadchádzajúcimi zasadnutiami G20. Je dôležité,

aby sa v rámci EÚ aj na globálnej úrovni dospelo k širšej dohode o všeobecných zásadách a orientáciách v týchto otázkach čo najrýchlejšie, aby sa predišlo zavedeniu rôznorodých vnútroštátnych prístupov.

Komisia vyzýva Európsku radu, ktorá zasadne 17. júna 2010, aby schválila zásady a ďalšie kroky navrhované v tomto oznámení a aby vyzvala zástupcov EÚ v G20 k ich obhajovaniu na nadchádzajúcich zasadnutiach.

V rámci vytvárania celkového rámca na predchádzanie a riadenie kríz Komisia predloží v októbri 2010 oznámenie, ktoré bude obsahovať celkový plán, ako aj širšie a podrobnejšie plány na vypracovanie nového rámca pre krízové riadenie, vrátane ďalšieho posúdenia realizovateľnosti nástrojov, ktorými sa má zaistiť, aby veritelia prispievali na riešenie krízovej situácie v ranom štádiu (napr. prostredníctvom zrážok uplatnených na dlhy). **Komisia plánuje prijať legislatívne návrhy týkajúce sa krízového riadenia a fondov na riešenie krízovej situácie začiatkom roku 2011.**