

V Praze dne 9.4.2015
Č.j.:257/15

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k

Návrhu zákona o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákonu o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu

I. Úvod

Předkládaný návrh zákona (připravený Ministerstvem financí ve spolupráci s Českou národní bankou) o ozdravných postupech a řešení krize na finančních trzích je transpoziční normou pro Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků. Jeho cílem je nastavit komplexní rámec, který by měl zajišťovat předcházení, resp. řešení krizí úvěrových institucí a obchodníků s cennými papíry (dále jen „instituce“) a s tím související ochranu stability finančních trhů a veřejných financí. Základním principem celého rámce je, aby náklady řešení krize institucí byly nesené v první řadě akcionáři a věřiteli prostřednictvím odpisu jejich majetku.

Zatímco okruh legislativně upravovaných situací a institucí je tedy do velké míry předem dán, směrnice obsahuje celou řadu ustanovení, v nichž dostávají prostor jednotlivé členské státy v podobě diskrece týkající se podoby konkrétních implementačních opatření. Na základě předloženého návrhu zákonů bude Česká národní banka vykonávat pravomoci orgánu pro řešení krize a bude tak rozhodovat o vhodném postupu při řešení situace konkrétní instituce. Zřízen bude rovněž Fond pro řešení krize, který bude tvořen především příspěvky jednotlivých institucí a jehož prostředky mohou být využity k řešení krize při dodržení striktně stanovených pravidel. Zakotveny budou dále postupy pro výjimečné použití prostředků ze státního rozpočtu. Návrhy zákonů rovněž ukládají povinnosti dotčeným institucím, a to např. zpracování ozdravných plánů, udržování předepsaného minimálního objemu odepisovatelných závazků, či již výše zmíněné odvádění příspěvků do Fondu pro řešení krize.

V souvislosti se zavedením nových pravidel v oblasti řešení krizí institucí je nezbytné provést rovněž úpravy některých existujících zákonů. Mezi hlavní změny náleží zrušení nucené správy (v zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách a částečně, resp. pro vybrané subjekty, v zákoně č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu), jež bude nahrazena novými institutem - dočasnou správou a správou pro řešení krize. Dochází rovněž k rozšíření okruhu subjektů, na něž se bude vztahovat speciální úprava úpadku finančních institucí dle zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení.

Předkládaná závěrečná zpráva RIA (ZZ RIA) představuje komplexní posouzení dopadů možných variant u jednotlivých ustanovení umožňujících diskreční řešení. Zpráva posuzuje přínosy i rizika jednotlivých variant řešení a dobře se vypořádává s celou řadou otázek řešení krizí na finančních trzích. Zamýšlí se nad zátěží pro bankovní sektor i na jednotlivé kandidáty na funkci: „orgán příslušný k řešení krize“ (dále Příslušný orgán). Jejich skutečné zatížení však vždy bude záviset na konkrétní situaci a rozsahu případné krize. V některých případech reálná varianta fakticky neexistuje (např. určení příslušného ministerstva). U řady variant chybí kvantifikace dopadu, která je však obtížná až nemožná, a tak lze akceptovat posouzení dopadu ve stávající podobě.

Vedle důkladného způsobu zpracování závěrečné zprávy o hodnocení dopadů lze pozitivně ocenit i provedené konzultace a vypořádání všech připomínek. Jak zpráva uvádí, mimo povinná připomínková místa standardního připomínkového řízení místa byly návrhy zákonů dále zaslány klíčovými reprezentantům dotčených stran (Asociaci družstevních zálož, Asociaci úvěrových institucí, Asociaci pro kapitálový trh, České bankovní asociaci, Fondu pojištění vkladů, Garančnímu fondu obchodníků s cennými papíry a Svazu průmyslu a dopravy České republiky). Materiál je tak dle předkladatelů předkládán na jednání vlády bez rozporu.

II. Připomínky a návrhy změn

S ohledem na to, že úvěrové instituce a obchodníci s CP budou muset povinně platit příspěvky do fondu pro řešení krizí, ZZ RIA otevřeně očekává zvýšené administrativní náklady vyvolané přizpůsobením se nové regulaci. Dle zprávy, tak navrhovaná právní úprava nad rámec analyzovaných diskrecí může zvýšit náklady financování dotčených institucí, neboť náklady selhání instituce nesou zejména akcionáři a někteří věřitelé, kteří tak v této souvislosti mohou požadovat („*risk adjusted*“) vyšší úrokové výnosy z dluhových nástrojů či vkladů. Logicky pak zpráva konstatuje, že z důvodu placení příspěvku do fondu pro řešení krizí a zavedení nové povinnosti držet na pasivní straně bilancí institucí určitou kategorii zdrojů financování bude pravděpodobně docházet rovněž ke změnám struktury pasiv dotčených institucí.

Zastavme se nyní u několika zbývajících diskusních bodů.

Zatímco ve většině případů variantních řešení se zdá, že se MF i po konzultaci se zainteresovanými institucemi dobrala jednoznačného výsledku, není tomu tak úplně vždy. Jako jednoznačně vhodné vyznívá například určení ČNB jakožto Příslušného orgánu (viz ZZ RIA str. 5 – 14), a to vzhledem k celé řadě identifikovaných synergických efektů a nesporné analytické kapacitě této instituce. Méně jednoznačně se však jeví posouzení jednotlivých variant v případě výběru správce mechanismu financování k řešení krizí (dále Správce) (str. 42 – 49), tedy fakticky správce fondu, kde budou kumulovány příspěvky od jednotlivých finančních institucí (dále Fondu), a odkud budou v případě krize probíhat platby.

Uvažovány jsou čtyři varianty pro Správce: A. ČNB (Příslušný orgán) jakožto Správce, B. FPV jakožto Správce Fondu s identickou právnickou osobou, C. Nová instituce a D. FPV jakožto externí správce fondu, který by byl jinou právnickou osobou. V tabulce 6 na str. 48 autor srovnává přínosy, neutrální dopady či rizika jednotlivých variant vzhledem k požadavkům na Správce. Varianta A, tedy ČNB jakožto nejen Příslušný orgán, ale zároveň i Správce, vykazuje oproti variantě B (Fond pojištění vkladů – FPV - jako přímý Správce) dva jasné přínosy, a to rychlejší provedení opatření k řešení krize a lepší utajení připravovaných opatření. Varianta B (FPV) oproti tomu nese riziko dopadu na právní situaci jednotlivých fondů. Fond pojištění vkladů nemůže být zároveň Fondem podle směrnice 2014/59/EU. V případě větší krize by FPV mohl mít problémy s přístupem k prostředkům na finančních trzích v případě, že by celkové sumy prostředků na fondu pro pojištění vkladů (depozitní garanční schéma) a zároveň na Fondu nebyly dostatečné. Toto riziko autor zmiňuje, ale nezabývá se výhodným postavením ČNB v takové situaci. ČNB by navíc nemusela jiné entitě předem oznamovat zvýšené riziko čerpání prostředků Fondu a mohla by operativněji dle jí předpokládané pravděpodobnosti nastání řešení krize řídit likviditu prostředků Fondu. Tato přednost není v analýze variant dostatečně posouzena. Pro variantu A se také vyjádřila obě profesní sdružení, kterých se tento návrh zákona bude bezprostředně dotýkat, tedy Česká bankovní asociace a Asociace kapitálových trhů. Varianta A by navíc přinesla synergii v tom smyslu, že ČNB jakožto Příslušný orgán má podle zhodnocení dopadů variantních řešení zároveň stanovovat roční cílovou úroveň mechanismu financování a také výši příspěvku a zároveň rozhoduje o použití Fondu.

Analýza dopadů se dále zabývá důležitým ustanovením týkajícím se nastavení cílové úrovně mechanismu financování k řešení krizí (tedy cílové částky na Fondu) (viz str. 50 – 59). Zvažovány jsou v rámci prostoru daného Směrnicí následující varianty: A: cílová částka na úrovni 1 % krytých vkladů; B: cílová úroveň vyšší než 1 % krytých vkladů; C: Cílová úroveň 1 % krytých vkladů úvěrových institucí a zároveň národní úroveň na vyšší hodnotě krytých vkladů, D: Cílová úroveň 1 % krytých vkladů úvěrových institucí, po jejímž dosažení by byly nadále vybírány standardní příspěvky po neomezeně dlouhou dobu (resp. bylo umožněno nadále vybírat standardní příspěvky). Autor po zhodnocení variant volí jako optimální modifikovanou variantu D, tedy dosažení úrovně 1 % krytých vkladů do r. 2024 s otevřenou možností dále pokračovat s odváděním příspěvků i po dosažení cílové úrovně a pokračující kumulaci prostředků ve Fondu. Tuto volbu považuje za výhodnou, protože ponechává flexibilitu zhodnocení situace v roce 2024 po dosažení cílové úrovně a nechá otevřenou možnost případného pokračování odvodů. Tato varianta však představuje vysokou nejistotu pro plátce odvodů a potenciální

vyšší finanční zátěž v dalších letech v řádu cca 2,5 miliardy ročně. Takový dopad by měl vyžadovat podstatně lepší zdůvodnění. Proti zvolené variantě D se také vyjádřily obě výše zmíněné profesní organizace, kterých se budou odvody týkat. Není tedy zcela jasné, zda byla skutečně brána v potaz všechna rizika vyplývající z navrhované „otevřené“ varianty, včetně rizik zhoršení predikovatelnosti prostředí pro finanční instituce a možnosti zneužití prostředků.

III. Závěr

Vzhledem k obecně kvalitnímu zpracování závěrečné zprávy RIA a ke skutečnosti, že zástupce předkladatele vysvětlil při projednání připomínky Komise RIA k výše diskutovaným otázkám ve stanovisku, zejména týkající se zvolené varianty, **Komise RIA doporučuje závěrečnou zprávu RIA s ch v á l i t.**

Vypracovali: Mgr. Jan Matoušek
prof. Michal Mejstřík

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise