



**RADA
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 22. října 2010
(OR. en)**

15375/10

**EF 150
ECOFIN 653**

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	20. října 2010
Příjemce:	Pierre de BOISSIEU, generální tajemník Rady Evropské unie
Předmět:	Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské centrální bance Rámec EU pro řízení krizí ve finančním odvětví

Delegace naleznou v příloze dokument Komise KOM(2010) 579 v konečném znění.

Příloha: KOM(2010) 579 v konečném znění



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 20.10.2010
KOM(2010) 579 v konečném znění

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

Rámec EU pro řízení krizí ve finančním odvětví

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

Rámec EU pro řízení krizí ve finančním odvětví

(Text s významem pro EHP)

1. ÚVOD

Během finanční krize došly vlády ke zjištění, že není možné dopustit selhání bank a dalších systémových finančních institucí. Na rovinu řečeno není pro banku v platební neschopnosti jednoduché pokračovat v plnění základních bankovních funkcí, a v případě úpadku velké banky by plnění těchto funkcí nebylo možné zastavit, aniž by došlo ke vzniku značných systémových škod. Kroky, které byly vlády nuceny podniknout v zájmu vyřešení situace bankovních institucí, jež se ocitly v nepříznivé situaci – kapitálové injekce, přijímání opatření na záchranu aktiv, poskytování záruk na aktiva a pasiva a podpora likvidity –, byly úspěšné a přispěly ke stabilizaci finančního systému. Na druhou stranu ovšem tato pomoc potápějícím se institucím a věřitelům spolkla značnou část veřejných financí: pomoc, kterou vlády EU institucím přislíbily, se vyšplhala zhruba na 30 % HDP Evropské unie a skutečně čerpaná pomoc činila 13 %¹. Tyto veřejné intervence měly výrazný dopad na rovné podmínky na vnitřním trhu².

Obecně panuje shoda v tom, že podobná situace se již nikdy nesmí opakovat. Banky musejí mít možnost zkrachovat jako jakýkoli jiný podnik. Orgány však musejí mít k dispozici nástroje, které jim umožní předejít vzniku systémových škod zapříčiněných úpadkem těchto institucí, jenž by neproběhl řádným způsobem, aniž by byli daňoví poplatníci zbytečně vystaveni riziku a hrozily širší ekonomické škody. Kromě přísnější regulace, která omezí rizika toho, že by se banky dostaly do nepříznivé situace, je ještě nutné zavedení spolehlivého režimu, který na trhu znovu nastolí nezbytnou kázeň a respekt před rizikem úpadku a sníží rovněž rizika morální – povede ke zrušení automaticky očekávané ochrany před krachem, kterou v současnosti subjekty z bankovního sektoru považují za samozřejmost.

V reakci na výše uvedené skutečnosti pracuje momentálně Komise na přípravě vhodné politiky EU a do dnešního dne přijala dvě sdělení související s řízením a řešením krizí. V prvním sdělení z října 2009³ se zvažuje, jaké změny je nutné učinit v zájmu zajištění účinného řízení a řešení krizí, případně řádné likvidace krachující přeshraniční banky. Toto sdělení bylo předmětem veřejné konzultace. Výsledky této konzultace byly představeny na konferenci o řízení krizí, kterou Komise uspořádala v březnu 2010⁴. Na jaře 2010 ustavila

¹ Útvary Komise a informace poskytnuté členskými státy prostřednictvím Hospodářského a finančního výboru do prosince 2009.

² Evropská komise proto v případech, kdy je to možné, požaduje sdílení nákladů a přijetí opatření k omezení negativních dopadů na konkurenceschopnost v souladu s ustanoveními Smlouvy o EU.

³ KOM(2009) 561.

⁴ Informace o konferenci včetně prezentací a přednesených referátů jsou zveřejněny na internetových stránkách Komise na adrese:
http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm#conference.

Komise skupinu složenou z odborníků na insolvenční právo, jejímž úkolem bylo pomáhat při přípravných pracích. Druhé sdělení zveřejněné v květnu 2010⁵ se zaměřilo na možnosti financování řešení problémů finančních institucí způsobem, který minimalizuje morální rizika a chrání veřejné prostředky⁶. Důležitá doporučení související s přeshraničním řízením krizí v bankovním sektoru přinesla rovněž zpráva Evropského parlamentu (Zpráva Elisy Ferreira)⁷.

Komise pomáhá formovat práci Rady pro finanční stabilitu a skupiny G20 a velmi pečlivě rovněž sleduje vývoj dalších událostí na mezinárodním poli. Summit skupiny G20, který se konal v červnu 2010 v Torontu, se zavázal k navržení a zavedení systémů, které by orgánům poskytl cenné pravomoci a nástroje k provádění restrukturalizací veškerých finančních institucí čelících krizi či k řešení jejich problémů, aniž by vzniklé náklady nesli v končném důsledku daňoví poplatníci. Skupina G20 také vyzvala Radu pro finanční stabilitu, aby do summitu, jenž proběhne v listopadu 2010 v Soulu, zvažila a předložila konkrétní politická doporučení k řešení problémů spojených se systémově významnými finančními institucemi⁸. Ve Spojených státech pak vymezuje rámec řešení problémů systémových institucí na úrovni skupiny společností Dodd-Frankova reforma⁹.

V tomto sdělení je vymezen politický směr, který hodlá Komise sledovat a který staví na práci, která již byla v souvislosti s řízením a řešením krizí vykonána. Komise bude ve svých přípravných pracích pokračovat v souladu s nastoleným směrem s cílem předložit legislativní návrhy na jaře 2011. Tyto návrhy budou doprovázeny posouzením jejich dopadu a završí úsilí Komise spojené s prováděním zásadních reforem skupiny G20 v oblasti finanční regulace. Veřejná konzultace o technických podrobnostech posuzovaného právního rámce bude zahájena v prosinci 2010. V oddíle 6 tohoto sdělení jsou rovněž popsány další úkoly spojené s reformou insolvenčního práva a s řešením problémů přeshraničních skupin společností.

2. OBLAST PŮSOBNOSTI A CÍLE

Rámec popsaný v tomto sdělení se bude vztahovat na úvěrové instituce a některé investiční firmy¹⁰ bez ohledu na to, zda působí ve více zemích nebo jen lokálně. Komise se ovšem bude věnovat i dalším úkolům souvisejícím s řešením problémů ostatních finančních institucí a zprávu o pokroku v této oblasti vydá do konce roku 2011. Při plnění těchto úkolů se zaměří zejména na to, jaká případná ujednání týkající se řízení krizí a řešení problémů jsou pro další finanční instituce, včetně pojišťoven, investičních fondů a centrálních institucí, nezbytná a vhodná.

Prvořadým cílem evropského rámce řešení problémů by mělo být stanovení zásady, že těžkostmi sužované instituce libovolného druhu a velikosti, především pak instituce hrající důležitou systémovou roli, mohou vyhlásit úpadek, aniž by tím ohrozily finanční stabilitu a aniž by náklady nesli daňoví poplatníci. Pro dosažení této situace v odvětví bankovníctví

⁵ KOM(2010) 254.

⁶ Znění dvou předchozích sdělení Komise je možno najít na adrese:
http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

⁷ Evropský parlament, A7-0000/2010, Hospodářský a měnový výbor, zpravodaj: Elisa Ferreira.

⁸ Myšlenky obsažené v tomto dokumentu jsou v souladu s doporučeními Rady pro finanční stabilitu.

⁹ Reforma Wall Street a zákon o ochraně spotřebitele (The Wall Street Reform and Consumer Protection Act) (Pub.L. 111-203, H.R. 4173).

¹⁰ Cílem politik Komise je pokrýt investiční firmy, jejichž úpadek by mohl ohrozit systémovou stabilitu, a Komise nyní posuzuje různé možnosti definování této kategorie.

připravuje Komise rámec pro zajištění prevence, řízení a řešení krizí, který vychází z těchto cílů:

- **Položit důraz na prevenci a přípravu:** pečlivé a podrobné plánování a preventivní opatření by měly orgánům a firmám pomoci připravit se na řešení problémů a měly by doplnit další reformy ke snížení rizika ve finančním systému;
- **Poskytnout spolehlivé nástroje k řešení problémů,** díky nimž budou mít orgány možnost vyřešit problémy institucí způsobem, který minimalizuje rizika dalšího šíření obtíží a zajistit nepřerušené poskytování základních finančních služeb, včetně neomezeného přístupu pojištěných vkladatelů ke svým vkladům;
- **Umožnit rychlé a rozhodné jednání** zavedením náležitě vymezených pravomocí a postupů a odstraněním právní nejistoty ve spojitosti s tím, kdy mohou orgány zasáhnout a jaká opatření mohou přijmout;
- **Snížit morální riziko** tím, že odpovídající díl ztrát ponesou akcionáři a věřitelé a že bude zajištěna ochrana veřejných financí. Zajištěno by tak mělo být minimálně to, že náklady na řešení problémů by měli nést akcionáři a v maximálně možné míře věřitelé dotčené instituce (v rozsahu odstupňovaném dle běžného úzu), případně rovněž bankovní odvětví jako celek;
- **Přispívat k efektivnímu řešení problémů přeshraničních skupin,** aby tak bylo zajištěno minimální narušení fungování vnitřního trhu, spravedlivé rozdělení nákladů a zachování dostupnosti základních bankovních služeb;
- **Zajistit právní jistotu,** náležitou ochranu třetích stran a omezit veškeré zásahy do vlastnických práv na míru nezbytnou s ohledem na chránění veřejného zájmu. Rámec by zaručil, že s věřiteli se bude nakládat stejně jako v případě, že byla banka postupně zlikvidována¹¹.
- **Omezit negativní dopady na konkurenceschopnost,** které jsou důsledkem intervencí, jež nenarušují rovné podmínky ve finančním odvětví na evropské úrovni. Znamená to, že státní podpora poskytnutá dle rámce pro řešení problémů musí odpovídat pravidlům Smlouvy a podmínkám vnitřního trhu.

Rámec řízení krizí vycházející z výše popsaných cílů by měl zajistit, že banky, které se dostanou do potíží, odejdou z trhu, aniž by tím ohrozily finanční stabilitu. Bez tohoto rámce nemusí být v budoucnu v případě další krizové situace po ruce žádný účinný způsob, jak finančním institucím znovu pomoci z problémů.

3. ZÁKLADNÍ PRVKY RÁMCE

Rámec řízení krizí, který Komise připravuje, se skládá ze tří skupin opatření: přípravná a preventivní opatření, včasný zásah orgánu dohledu a nástroje a pravomoci k řešení problémů. Některé z těchto nástrojů již ve vnitrostátních režimech existují, pro některé členské státy by však byly novinkou. Bude proto nezbytné zajistit hladký přechod od současných

¹¹ V tom smyslu, že na tom že žádný věřitel na tom nebude ani lépe, ani hůře, než jak by na tom byl, kdyby došlo k likvidaci instituce.

vnitrostátních ujednání k budoucímu rámci. Opatření v podobě včasného zásahu a nástrojů k řešení problémů musejí orgánům poskytovat širokou škálu možností a rámec by měl v závislosti na spouštěcím mechanismu poskytovat možnost volby, jaká opatření mají být v konkrétním případě přijata.

3.1. Orgány odpovědné za řízení krizí

Pravomoci k provedení včasného zásahu budou i nadále vykonávat orgány obezřetnostního dohledu v souladu se směrnicí o kapitálových požadavcích („CRD“)¹².

Nový rámec řízení krizí bude vyžadovat, aby každý členský stát určil orgán příslušný k řešení, jenž bude pravomoci k řešení problémů vykonávat. Mělo by jít spíše o orgány administrativněsprávní než soudní, ovšem v této fázi se nezdá být nutné předepisovat, který vnitrostátní orgán by měl vystupovat jako orgán příslušný k řešení. Tento postup dovolí členským státům pokračovat v uplatňování stávajících vnitrostátních ujednání, dle nichž může za řešení problémů odpovídat Ministerstvo financí, centrální banka nebo systém zajištění vkladů. Komise však poznamenává, že v řadě jurisdikcí jsou orgány příslušné k řešení náležitě odděleny od orgánů dohledu, a toto oddělení považuje za důležitý předpoklad minimalizace rizika shovívavosti.

3.2. Přípravná a preventivní opatření

V současné době Komise posuzuje celou řadu opatření, jejichž cílem je zvýšit pravděpodobnost toho, že nově se objevující problémy budou včas odhaleny a že jim bude již v rané fázi věnována náležitá pozornost, a posílit připravenost firem a orgánů vypořádat se účinně se závažnými obtížemi.

Posílený dohled

Vzniku současné krize předcházely nedostatky v účinném dohledu, částečně k němu i přispěly. Záměrem Komise je proto posílit režim dohledu v souladu s CRD, a to doplněním požadavku, podle něhož by měl být pro každou instituci, nad níž je dohled vykonáván, jednou ročně na základě posouzení rizik připravován program dohledu, a požadavků na větší a systematictější využívání dohledových prověrek přímo v dané instituci, na přísnější standardy a na hodnocení dohledu, které by šlo více do hloubky a odhadovalo další vývoj.

Možnost převádění aktiv

Komise zvažuje zavedení opatření, která by upřesňovala okolnosti a podmínky, za nichž mohou instituce regulované dle CRD převádět aktiva v rámci skupiny, včetně situací, kdy se subjekty ve skupině potýkají s nedostatečnou likviditou¹³. Cílem by bylo vymezit rámec umožňující řízení likvidity v rámci skupiny, který by musel zahrnovat ochranná opatření nezbytná k zachování finanční stability v členských státech, v nichž sídlí subjekty převádějící aktiva, a k ochraně práv věřitelů a akcionářů.

Plány obnovy a plány řešení problémů

¹² Směrnice 2006/48/ES a 2006/49/ES.

¹³ Takovému převodu bude třeba v závislosti na platném daňovém režimu věnovat pozornost. Zvláštní pozornost budou možná vyžadovat i účetní postupy.

Na mezinárodní úrovni probíhají práce na plánech obnovy a plánech řešení problémů jako zásadních prvcích plánování pro případ úpadku významných institucí, a tyto plány jsou obecně považovány za nezbytnou součást režimu účinného řízení krizí. Komise se na těchto pracích podílí a bude usilovat o harmonizaci výsledků na mezinárodní úrovni.

Všechny úvěrové instituce a investiční firmy spadající do režimu by musely sestavit a aktualizovat plány obnovy obsahující opatření, která by instituce nebo skupina v různých situacích přijala za účelem vyřešení problémů s likviditou, získání kapitálu nebo snížení rizik. Plány by měly být podrobné a reálné a neměly by vůbec počítat s přístupem k žádné podpoře z veřejných prostředků. Požadavek na sestavení plánu obnovy by ovšem měl být uplatňován přiměřeně velikosti firmy, povaze jejích zdrojů financování a míře, v jaké by instituce měla spolehlivě zajištěnu podporu skupiny nebo pomoc z jiného zdroje v daném odvětví. Instituce by plány předkládaly orgánům dohledu k posouzení, zda jsou tyto plány komplexní a zda mohou pomoci obnovit životaschopnost instituce.

Požadavek na aktualizaci plánů řešení problémů by se vztahoval na všechny úvěrové instituce a investiční firmy spadající do režimu a účelem plánů by bylo zabezpečit plánování potřebné k tomu, aby mohla být podnikatelská činnost banky nebo firmy v případě úpadku převedena nebo ukončena řádným způsobem. Tyto plány sestavují orgány příslušné k řešení a orgány dohledu ve spolupráci s firmami, které budou muset poskytovat potřebné informace¹⁴. Plány řešení problémů by například vyžadovaly podrobnosti o struktuře skupiny, o zárukách v rámci skupiny a smlouvách o poskytování služeb a protistranách z těchto smluv, o dluhových závazcích, o úmluvách týkajících se úschovy i provozní informace o systémech IT a lidských zdrojích.

Plány obnovy a plány řešení problémů by byly požadovány na úrovni subjektu i skupiny a byly by schvalovány současně v kontextu kolegií pro řešení problémů¹⁵.

Preventivní pravomoci

Komise se domnívá, že v zájmu doplnění opatření týkajících se plánování řešení problémů by orgány měly mít jasné preventivní pravomoci, které by mohly uplatnit v případech, kdy se orgány příslušné k řešení na základě sestavených plánů obnovy domnívají, že vyřešení problémů není pro instituci nebo skupinu dle příslušného režimu reálné. Cílem by bylo umožnit, aby orgány dohledu¹⁶ po konzultaci s orgány příslušnými k řešení mohly po instituci požadovat, aby přijala opatření, včetně změn v obchodních operacích a podnikové struktuře, jež jsou nezbytná k zajištění toho, že vyřešení problémů bude dle příslušného právního rámce možné. Zvažované preventivní pravomoci zahrnují požadavky na omezení či upravení úvěrové angažovanosti, na rozšíření vykazovaných údajů, na omezení či zakázání určitých činností nebo na provedení změn ve struktuře skupiny (včetně zmapování konkrétních činností s právními subjekty). Vezmeme-li v úvahu, že pravomoci požadovat změny v právních strukturách a obchodních ujednáních představují zcela jednoznačně dosti velký zásah do chodu institucí, nezbytností by proto byly vhodné kontroly a kroky sloužící k zajištění řádného postupu. K nim by patřilo i právo firmy odvolat se proti splnění libovolného požadavku na restrukturalizaci, který předloží orgán dohledu nebo orgán příslušný k řešení.

¹⁴ Při zachování běžných omezení týkajících se odhalení důvěrných informací orgány dohledu a dalšími orgány.

¹⁵ Viz oddíl 4.1.

¹⁶ Za rozhodování o veškerých případných změnách požadovaných na úrovni skupiny by odpovídal orgán konsolidovaného dohledu ve smyslu směrnice 2006/48/ES.

3.3. Spouštěcí mechanismy

Spouštěcí mechanismy k uskutečnění včasného zásahu a k zahájení řešení problémů musejí zajistit, že příslušné orgány budou schopny podniknout včas potřebné kroky, a měly by být dostatečně jasné a transparentní, aby minimalizovaly nejistotu orgánů dohledu, firem a účastníků trhu v souvislosti s tím, zda jsou splněny podmínky k provedení zásahu.

Impulsy k uskutečnění včasného zásahu

Směrnice CRD v současnosti poskytuje orgánům dohledu k provedení včasného zásahu pravomoci uložit opatření ve vztahu k bankám, které neplní požadavky zmíněné směrnice¹⁷. Aby bylo zaručeno, že orgány dohledu budou moci zasáhnout dostatečně brzy, aby účinně naložily s teprve vznikajícím problémem, mohly by být okolnosti, za kterých mohou orgány dohledu tato opatření zavést, rozšířeny i na případy, kdy je *pravděpodobné*, že banka nebo investiční firma nesplní požadavek směrnice CRD. Vzhledem k tomu, že požadavky CRD mají široký záběr, nebude porušení nebo pravděpodobné porušení požadavku nutně znamenat, že daná instituce se potýká se závažnými problémy, které by v případě, že by jim nebyla věnována pozornost, vedly ke zhoršení situace a možnému úpadku. Opatření týkající se včasného zásahu, která by mohla být dle směrnice CRD k dispozici, se liší mírou, do jaké zasahují do chodu instituce, a od orgánů dohledu by se očekávalo, že tato opatření zvolí způsobem, který bude vhodný a bude odpovídat povaze a závažnosti porušení požadavku.

Impulsy k zahájení řešení problémů

V zájmu finanční stability musejí prahové podmínky pro použití nástroje a pravomocí k řešení problémů zajišťovat, že orgány příslušné k řešení jsou schopny podniknout náležité kroky před tím, než se banka dostane do rozvahové platební neschopnosti¹⁸. Odložení zásahu do chvíle, kdy banka dosáhne tohoto bodu, může omezit výběr z variant účinného řešení nebo navýšit sumu prostředků, které by bylo nutné zajistit k financování zvolené možnosti řešení. S ohledem na skutečnost, že nástroje řešení problémů mohou být spojeny se značným zásahem do vlastnických práv akcionářů a věřitelů, musejí impulsy k zahájení řešení problémů rovněž zajistit, aby kroky související s řešením nebyly podniknuty dříve, než budou vyčerpány veškeré další reálné možnosti obnovení náležitého stavu, a aby byl zásah ve veřejném zájmu.

Komise zvažuje celou řadu možností, jejichž cílem je vymezit požadavek, že instituce by se měla nacházet v nouzové situaci, zcela bez reálných vyhlídek na zlepšení situace v časovém horizontu, který by byl přiměřený rizikům ohrožujícím finanční stabilitu, jež vyplývají z nouzové situace instituce a z jejího pravděpodobného úpadku. Případné prahové podmínky spojené se solventností nebo likviditou instituce zahrnují hodnocení orgánů dohledu, podle něhož instituci vznikly nebo pravděpodobně vzniknou ztráty, které vyčerpají její regulační kapitál, aktiva instituce dosahují zřejmě nižší hodnoty než její závazky, instituce nebude pravděpodobně schopna splácet své závazky v rámci běžného podnikání, nebo, v širším pohledu, instituce nemá dostatečné zdroje k tomu, aby pokračovala ve své činnosti. Více kvalitativní varianty zahrnují hodnocení orgánů dohledu, podle něhož instituce již nesplňuje podmínky své licence k provádění bankovních nebo investičních činností nebo dle očekávání

¹⁷ Článek 136 směrnice 2006/48/ES. Tyto pravomoci se prostřednictvím článku 37 směrnice 2006/49/ES vztahují na investiční firmy.

¹⁸ Rozvahová platební neschopnost je obecně hranicí pro účely běžných konkurzních řízení.

zřejmě tyto podmínky nesplní. Tyto varianty se samozřejmě do určité míry překrývají a Komise blíže posoudí, která z nich nabízí lepší vyváženost mezi pružností a objektivitou.

Kromě kvalitativních a kvantitativních impulsů popsaných výše navrhuje Komise zavedení další podmínky, podle níž má být řešení problémů nezbytné ve veřejném zájmu. Tato podmínka by byla splněna, jestliže by například likvidace instituce v řádném konkurzním řízení nezaručovala stabilitu finančního systému nebo nepřerušené poskytování základních služeb finanční infrastruktury. Není-li podmínka veřejného zájmu splněna, došlo by k likvidaci instituce v okamžiku, kdy by byla dosažena hranice pro likvidaci z důvodu platební neschopnosti.

I když budou impulsy k uskutečnění včasného zásahu a k zahájení řešení problémů sladěny, stále bude přetrvávat riziko, že orgány zásah odloží nebo dokonce včas nerozpoznaí, že podmínky pro konání byly splněny. Toto riziko lze minimalizovat stanovením společných ukazatelů a sestavením dohodnuté metodiky, které by sloužily jako další návod k tomu, kdy zásah provést. Riziko toho, že čerstvě vzniklé problémy nebudou odhaleny nebo že jim nebude věnována náležitá pozornost, by mohlo být sníženo rovněž díky kontrole odborníků z kolegií.

3.4. Včasný zásah

V tomto oddíle jsou popsána zvažovaná opatření, jejichž cílem by bylo řešení vznikajících problémů na úrovni instituce a skupiny v rané fázi, zabránění toho, aby narůstaly, a zajištění nápravy.

Pravomoci týkající se dohledu

Pravomoci orgánů dohledu spojené s včasným zásahem budou rozšířeny a vyjasněny. K novým opatřením, která budou mít orgány dohledu k dispozici, mohou patřit jasné pravomoci zakázat výplatu dividend a v případech, kdy to bude možné, kupónů hybridních nástrojů, které je možno považovat za regulační kapitál, požadovat výměnu manažerů nebo členů představenstva nebo požadovat, aby se banka zbavila činností nebo útvarů, které představují přílišné riziko pro její finanční zdraví. Jak bylo uvedeno výše, tyto pravomoci by byly k dispozici v případě porušení či pravděpodobného porušení požadavků směrnice CRD, a odlišovaly by se proto od preventivních opatření popsaných v předchozím oddíle.

Provádění plánů obnovy

Ve snaze zajistit, aby instituce podnikaly včas kroky potřebné k řešení problémů v rané fázi, by měly mít banky a investiční firmy spadající do rámce novou povinnost předložit na žádost orgánů dohledu plán obsahující opatření, která chtějí banky a investiční firmy přijmout, aby se vypořádaly s konkrétními finančními těžkostmi. Tato povinnost by platila v případech, kdy instituce neplní požadavky směrnice CRD týkající se platební schopnosti nebo libovolné budoucí požadavky spojené s likviditou. Ve většině případů bude plán zřejmě vycházet z krizových opatření, která jsou již vymezena v plánu obnovy firmy.

Zvláštní řízení

Kromě rozšířených pravomocí dohledu dle směrnice CRD by mohla být orgánům dohledu svěřena pravomoc jmenovat na omezenou dobu v délce nejvýše jednoho roku zvláštního manažera, který by převzal řízení instituce, jež nesplňuje požadavky CRD a nepředložila spolehlivý plán obnovy podle předchozího odstavce nebo tento plán efektivně neprovádí,

nebo který by asistoval stávajícímu vedení takové instituce. Zvláštní manažer by vykonával veškeré pravomoci vedení, avšak jeho prvořadou povinností by bylo zajistit opět řádné fungování instituce. Práva akcionářů by nebyla žádným jiným způsobem dotčena a zvláštní manažer by potřeboval souhlas akcionářů se všemi svými kroky, které by v případě, že by je podnikali členové představenstva, rovněž vyžadovaly svolení. Rozhodnutí jmenovat zvláštního manažera by nemělo být spojováno s předpokladem poskytnutí státní záruky ani vystavit orgán dohledu odpovědnosti za kroky učiněné zvláštním manažerem. Rozsah odpovědnosti zvláštního manažera bude vyžadovat další analýzu.

3.5. Řešení problémů

Obecným pravidlem by mělo být, že krachující úvěrové instituce by měly být likvidovány v rámci běžných konkurzních řízení. Na rozdíl od jiných odvětví ekonomiky však ve finančním sektoru zpravidla dochází k tomu, že s upadajícími finančními institucemi, a zejména s institucemi systémového významu, není nakládáno v souladu s postupy běžných konkurzních řízení. Komise zváží, jaká reforma zákona o úpadku bank by zajistila, aby zkrachovalé banky mohly být likvidovány jako druhá fáze, jak je uvedeno v oddíle 5, s cílem zajistit, že likvidace bude reálnou možností.

Ne vždy však bude možné přistoupit k likvidaci banky nebo investiční firmy v řádném konkurzním řízení. V některých případech bude ve veřejném zájmu nutný pro zachování finanční stability řádný postupný zánik instituce – tento postup má minimalizovat další šíření problémů, zajistit nepřerušování životně důležitých ekonomických funkcí, maximalizovat hodnotu zbývajících aktiv a umožnit jejich navrácení do produktivního používání v soukromém sektoru.¹⁹

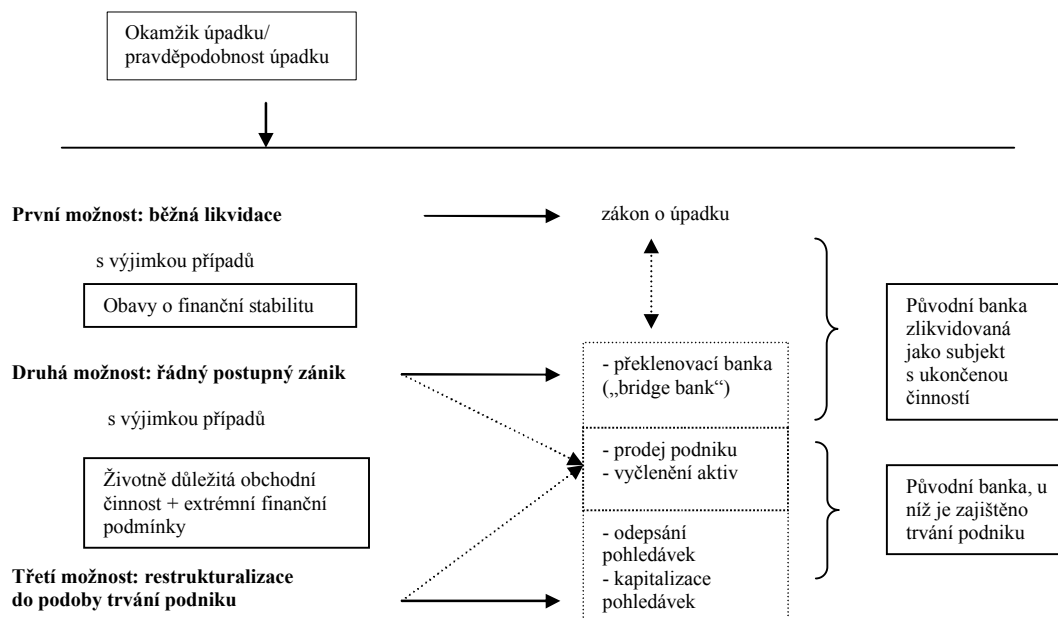
Opatření, jejichž cílem je zajistit trvání podniku – jako je pravomoc odepsat pohledávky nebo je kapitalizovat²⁰ – by měla být využívána pouze v krajním případě a jedině v náležitě oprávněných situacích. Tím by mohla být podpořena kázeň na trhu.

Komise se domnívá, že tento rámec řešení problémů spolu s preventivními pravomocemi, jejichž účelem je zjednodušení právních a obchodních struktur v případech, kdy by firmě nebylo jinak možné pomoci, zajistí, že orgány příslušné k řešení budou moci řídit úpadek všech institucí spadajících do rámce, a to bez ohledu na jejich velikost a vzájemnou propojenost a bez toho, že by došlo k ohrožení finanční stability.

¹⁹ Při řádné likvidaci i řádném postupném zániku dochází v podstatě k zaniknutí firmy, a to celkovému nebo částečnému. Na firmu se proto pohlíží jako na firmu s ukončenou činností.

²⁰ Viz oddíl 3.6.

Řešení problémů a úpadek



Rámec řešení problémů bude muset obsahovat nástroje k řešení problémů, které se budou skládat z kombinace pravomocí k řešení problémů. Rámec bude vymezovat zmíněné nástroje i pravomoci spolu s podmínkami, které musejí být splněny, aby bylo možné tyto nástroje a pravomoci uplatnit.

K **nástrojům k řešení problémů** se řadí nástroj prodeje podniku, který orgánům umožní uskutečnit prodej úvěrové instituce nebo částí jejích obchodních činností jednomu či více kupujícím bez souhlasu akcionářů²¹, nástroj překlenovací banky („bridge bank“), který by orgánům umožnil převést část obchodních činností nebo veškeré obchodní činnosti krachující úvěrové instituce (včetně jejích vkladů nebo hypotečního portfolia) na dočasnou překlenovací banku²², nástroj rozdělení aktiv, který orgánům umožní převedení nevýkonných nebo „zkažených“ aktiv na samostatný subjekt („špatnou banku“) s cílem „vyčistit“ rozvahu banky, která se potýká s obtížemi, a nástroj odepsání pohledávek, který je blíže popsán v oddíle 3.6. Mezi **pravomoci k řešení problémů** patří různé zákonné pravomoci, které v různých kombinacích orgány uplatní ve chvíli, kdy použijí nástroje k řešení problémů. K těmto pravomocem se řadí základní pravomoci převádět akcie krachující banky nebo její aktiva, práva či pasiva na jiný subjekt, jako je jiná finanční instituce nebo překlenovací banka, pravomoci odepisovat nebo rušit akcie nebo odepisovat či konvertovat pohledávky upadající

²¹ Prodeje institucí nebo částí jejích obchodních činností by měly být prováděny, je-li to za daných okolností možné, způsobem, který je otevřený, transparentní a nediskriminující. Takový postup zajistí, že při prodeji bude zaplacená spravedlivá tržní cena a že nabyvateli tudíž nepřipadne žádná státní podpora. Komise si ovšem uvědomuje, že mohou nastat okolnosti, za nichž musí být v zájmu zachování finanční stability prodej proveden ve velmi krátké době. V takových případech nebude možné použít běžný proces veřejné nabídky, ale i tak bude nutné v co nejvyšší míře respektovat požadavky transparentnosti, otevřenosti a nediskriminace.

²² Účelem modelu překlenovací banky je umožnit neomezený přístup k pojištěným vkladům nebo zajistit nepřerušování základních bankovních funkcí po jisté omezené období se záměrem provést v budoucnu, jakmile se podmínky na trhu stabilizují, prodej do soukromého sektoru.

banky, pravomoc vyměnit užší vedení a pravomoc uvalit dočasný zákaz na výplatu nárokovaných částek. Nutné mohou být ještě doplňkové pravomoci, včetně pravomoci požadovat zajištění nepřerušeno poskytování základních služeb ostatními částmi skupiny.

Uplatnění těchto nástrojů a pravomocí může zasáhnout do práv akcionářů a ve většině případů i věřitelů. Rámec by proto zahrnoval ochranné prvky a mechanismy pro účely případné kompenzace. Základní zásadou pro poskytnutí kompenzace, kterou Komise navrhuje, je to, že ztráta, jež vznikne dotčeným akcionářům, by neměla být větší než ztráta, která by jim vznikla, jestliže by instituce zanikla v souladu s příslušným konkurzním režimem²³.

Rámec bude navíc obsahovat i ochranné prvky pro protistrany a tržní úmluvy, které mohou být využity při převodu majetku, aktiv nebo pasiv, spolu s ustanoveními o soudním přezkumu, která zajistí, že dotčené strany budou mít náležitá práva napadnout úkony orgánů a požadovat odškodnění. Komise se konečně také domnívá, že rámec by měl obsahovat ustanovení o dočasném ponechání práv uzavřít vzájemné vypořádání pohledávek a závazků v případech, kdy orgány převádějí v rámci opatření k vyřešení problémů příslušné smlouvy, a podrobnosti takového ustanovení bude konzultovat s odborníky. Dále bude třeba zvážit výkon vyloučení práv v souvislosti s opatřeními včasného zásahu.

Komise navrhuje, aby rámec nebyl příliš striktní při vymezování právních prostředků, jejichž prostřednictvím budou pravomoci uplatňovány. V členských státech existuje v současné době řada modelů, včetně administrativních postupů, nucené konkurzní správy a prostého uplatňování výkonné moci. Nezdá se proto být nutné zavádět v zájmu účinné spolupráce v této fázi jediný použitelný model.

Nástroje a pravomoci musejí být uplatňovány způsobem, který je v souladu s ustanoveními Smlouvy o EU, v příslušných případech pak zejména s rámcem státní podpory.

3.6. Odepisování pohledávek

Ústředním bodem mezinárodních diskusí je v současnosti otázka řešení problémů velkých a složitých finančních institucí. Tvůrci politik uznávají, že mohou nastat situace, kdy ostatní nástroje pro řešení problémů popsané výše nemusejí postačovat k takovému vyřešení problémů velkých a složitých finančních institucí, které by ochránilo finanční stabilitu. Například při systémové krizi nemusejí tradiční postupy řešení problémů umožňovat orgánům zachovat provádění činností velké komerční banky, které jsou pro systém zásadní, jako je fungování platebních systémů banky nebo její funkce spojené s úvěry. Takový podnik může být příliš velký na to, aby ho bylo možné za daných podmínek prodat jiným bankám bez vládní podpory nebo bez výrazného negativního dopadu na konkurenceschopnost, a pokud by byl tento podnik zlikvidován, nemuselo by být možné nahradit okamžitě jeho funkce důležité pro trh prostřednictvím stávajících nebo nových subjektů. Komise proto zvažuje doplňkové mechanismy, jejichž cílem by bylo umožnit instituci, aby nadále fungovala a mohla být reorganizována, případně aby mohly být určité činnosti rušeny postupně řádným způsobem, který zabrání dalšímu šíření problémů.

Jedním z mechanismů, které Komise zvažuje, je odepsání veškerého vlastního kapitálu a kapitalizace pohledávek krachující instituce v zájmu znovuoživení její kapitálové pozice a

²³ Tato zásada je v současnosti dodržována v celé řadě jurisdikcí.

umožnění trvání podniku (ať již dočasné nebo trvalé). Jsou zde ovšem závažné právní a politické otázky a otázky, jako například:

- zda má mechanismus vycházet ze zákonné pravomoci orgánů odepsat nebo kapitalizovat pohledávky za vymezených podmínek, nebo z povinných smluvních podmínek týkajících se odepsání či kapitalizace pohledávek, které by musely být zahrnuty poměrně k dluhopisům emitovaným finančními institucemi, na které se vztahuje rámec řízení krizí,
- je-li pravomoc dána zákonem, skupiny pohledávek, které mají být pokryty (například složité právní otázky a otázky spojené s politikami související s obchodními věřiteli, deriváty, velkými vklady, zajištěnými pohledávkami a vnitroskupinovými závazky²⁴), a dopad, jaký by měl rozsah uplatnění na klasifikaci pohledávek pro případ uspokojování věřitelů²⁵,
- dopad na náklady financování, riziko čerpání financí na krátkodobé nebo zajištěné pohledávky, potřeba regulovat závazkovou stranu v rozvaze a případná potřeba změnit pořadí určitých věřitelů,
- složitost uplatnění tohoto nástroje v případě přeshraniční skupiny a potřeba zajistit uznání všech případných odpisů nebo kapitalizací pohledávek zahraničními soudy v případech, kdy je pohledávka zaknihována v jurisdikci mimo EU nebo kdy se řídí právním řádem jurisdikce mimo EU.

Komise poznamenává, že v současné době zvažuje mnoho iniciativ, které mají podobné cíle, tedy zvýšit absorpci ztrát prostřednictvím kapitalizace pohledávek nebo jejich odepsání ještě předtím, než se banka stane podnikem s ukončenou činností. Mezi tyto iniciativy patří navržený požadavek popsany v konzultačním materiálu Basilejského výboru ze dne 19. srpna, aby byl veškerý podřízený dluhový kapitál v okamžiku neschopnosti dalšího fungování nebo veřejného zásahu převeditelný na vlastní kapitál. Komise povede další konzultace o zavedení případných nových pravidel týkajících se podmíněně konvertibilního kapitálu, která by mohla být přijata, a zajistí, aby sestavování případných návrhů souvisejících s odepisováním pohledávek jakožto nástrojem k řešení problémů bylo koordinováno s uvedenými iniciativami.

I přes technické obtíže, s nimiž je spojen návrh mechanismu odepisování pohledávek, se Komise domnívá, že tento mechanismus nabízí další nástroj řešení problémů, jenž by významně posílil schopnost orgánů řešit problémy velkých a složitých finančních institucí. Pokud nebudou k dispozici žádné účinné mechanismy k řízení úpadku takových institucí bez narušení fungování systému, potom přinejmenším nabývá na závažnosti argument nutnosti zavedení dalších požadavků na obezřetnost, spolu se strukturálními opatřeními navrženými k zajištění řešitelnosti jako alternativy ke zvýšené absorpci ztrát.

²⁴ Je třeba navrhnout takový nástroj, který nezvýhodní některé kategorie investorů, jako jsou maloobchodní investoři a malé a střední podniky.

²⁵ Komise je přesvědčena, že ze zásady by měly být veškeré odpisy pohledávek uskutečňovány způsobem, který respektuje pořadí uspokojování věřitelů v případě konkurzu.

4. KOORDINACE PŘESHHRANIČNÍHO ŘÍZENÍ KRIZÍ

4.1. Koordinované řešení problémů bankovních skupin EU

Opatření popsaná v oddíle 2 zajistí, že orgány příslušné k řešení budou mít k dispozici stejné nástroje a pravomoci. To usnadní koordinovaný postup v případě úpadku přeshraniční skupiny, ovšem k posílení spolupráce a prevenci roztržtých vnitrostátních reakcí budou zřejmě nezbytné další kroky.

Integrovaný rámec k řešení problémů přeshraničních subjektů jediným evropským orgánem by v zásadě umožňoval využití rychlého, rozhodného a nestranného procesu řešení obtíží evropských finančních skupin a lépe by zohledňoval celounijní povahu bankovních trhů. Komise si však uvědomuje, že by bylo obtížné zavést v EU integrovaný model řešení problémů přeshraničních bankovních skupin, pokud není zharmonizován režim konkurzního řízení a neexistuje orgán jednotného evropského dohledu pro tyto subjekty. Komise se domnívá, že evropský přístup k řešení problémů by měl odrážet širší přístup k úmluvám o dohledu.

Z tohoto důvodu se Komise klání, v prvním kroku, k sestavení koordinačního rámce založeného na harmonizovaných nástrojích řešení problémů a požadavku, aby orgány při řešení problémů propojených subjektů spolupracovaly a svůj postup konzultovaly. V této souvislosti zvažuje Komise dvě zásadní reformy.

Nejprve by byla kolem jádra stávajících dohledových kolegií založena kolegia k řešení problémů tím, že by k nim byly připojeny orgány příslušné k řešení pro skupinové subjekty. Kolegiím k řešení problémů by předsedal orgán příslušný k řešení odpovědný za mateřskou úvěrovou instituci EU („orgán příslušný k řešení na úrovni skupiny“) a tato kolegia by odpovídala za krizové plánování a přípravu plánů řešení problémů včetně případných zásad sdílení nákladů. V případě krize by se kolegium k řešení problémů stalo fforem k výměně informací a ke koordinaci opatření k řešení problémů.

Za druhé by orgány příslušné k řešení na úrovni skupiny měly mít pravomoc rozhodnout v případě úpadku skupiny, zda je vhodné použít systém řešení problémů na úrovni celé skupiny. Až do přijetí tohoto rozhodnutí, které by muselo být přijato urychleně, by měly vnitrostátní orgány zakázáno přijímat vnitrostátní opatření, která by se mohla dotknout účinnosti režimu pro celou skupinu. Orgán příslušný k řešení na úrovni skupiny může ve spolupráci s dalšími orgány v kolegiu pro řešení problémů dojít k závěru, že struktura a organizace skupiny bude nejlépe vyhovovat řešení navržené pro jednotlivé subjekty, a v takovém případě by každý vnitrostátní orgán přijal nezávislá rozhodnutí. Systém řešení problémů na úrovni skupiny by vycházel z plánu řešení problémů na úrovni skupiny již sestaveného příslušnými orgány a byl by proveden vnitrostátními orgány s využitím nástrojů a pravomocí pro řešení problémů dle nového rámce.

Sestavení systému řešení problémů na úrovni skupiny by mělo v odpovídajících případech usnadnit koordinované vyřešení obtíží, které by bylo pro skupinu nejvhodnější. Vzhledem k tomu, že pravomoci k řešení problémů jsou uplatňovány u jednotlivých právních subjektů a kompetence k řešení problémů by zůstala na vnitrostátní úrovni, systém řešení problémů na úrovni skupiny by nebyl závazný. Vnitrostátním orgánům, které by se systémem nesouhlasily, by nic nebránilo v podniknutí nezávislých kroků, pokud by to považovaly za nezbytné v zájmu zachování vnitrostátní finanční stability, při podnikání těchto kroků by ovšem musely posoudit dopad svých kroků na finanční stabilitu ostatních členských států, vysvětlit důvody

svého rozhodnutí kolegiu pro řešení problémů a jestliže by to bylo možné vzhledem k nedostatku času, projednat tyto důvody s ostatními členy kolegia před podniknutím samostatných kroků.

Tento rámec by zajistil náležitou rovnováhu mezi koordinací vnitrostátních opatření, jež je nutná, aby bylo možné jednotně naložit s krachující skupinou, a jednoznačnou potřebou rychlého a účinného jednání orgánů, když to situace vyžaduje.

4.2. Koordinační rámec se třetími zeměmi

Účinné řešení problémů mezinárodně působících skupin vyžaduje minimálně vzájemné uznání a prosazování opatření, která přijaly orgány příslušné k řešení v příslušných jurisdikcích. Mezinárodní dohody, které jsou nezbytné k dosažení tohoto uznání a prosazování, budou snadnější, budou-li režimy řešení problémů vycházet se společných zásad a přístupů a Komise v této souvislosti jednoznačně podporuje úsilí Radu pro finanční stabilitu a skupiny G20. Komise rovněž podporuje uzavírání dohod o spolupráci týkajících se konkrétních firem mezi vnitrostátními orgány odpovědnými za řízení úpadků globálních firem s cílem zajistit účinné plánování, rozhodování a koordinaci související s mezinárodními skupinami.

4.3. Role evropských orgánů dohledu při řízení krizí

Rámec popsany v tomto sdělení se plně shoduje s nedávno schválenými nařízeními, kterými se zakládají evropské orgány dohledu. V návaznosti na jednání v Evropském parlamentu a Radě rozšiřují nařízení o evropských orgánech dohledu („ESA“) roli ESA na několik oblastí včetně oblasti řízení krizí a přípravných a preventivních opatření. Evropský orgán pro bankovníctví („EBA“) (v odpovídajících případech ve spolupráci s Evropským orgánem pro cenné papíry a trhy, „ESMA“) by mohl být, za dodržení podmínek vymezených právem EU, pověřen dohledem nad aspekty částí rámce souvisejících s přípravou, prevencí, včasným zásahem a koordinací a plněním konkrétních souvisejících úkolů, včetně pravomoci prošetřovat porušení práva EU, a dohledem nad zprostředkováním a rozhodováním v naléhavých situacích²⁶. Orgán EBA by navíc hrál roli při přeshraniční koordinaci dle rámce, byl by pozorovatelem v kolegiích pro řešení problémů a plnil důležitou úlohu tím, že by přispíval k sestavování a koordinaci plánů obnovy a plánů řešení problémů a podílel se na jejich sestavování a koordinaci²⁷. V oblastech, na něž se vztahují pravomoci orgánů ESA spojené se zprostředkováním a rozhodováním v naléhavých případech, by rovněž platily prvky finanční ochrany²⁸, které by zajistily, že žádná rozhodnutí orgánu ESA nebudou žádným způsobem zasahovat do fiskálních povinností členských států.

Pokud jde o řešení problémů, do něhož mohou být kromě orgánů dohledu zapojeny i další orgány, posoudí Komise pečlivě, kde by mohl orgán EBA nejlépe tento proces podpořit. Orgán EBA by například mohl být užitečný jako koordinátor na úrovni EU podobně, jako orgány dohledu podporují opatření přijímaná na vnitrostátní úrovni orgány příslušnými k řešení. Nelze však zapomínat na riziko konfliktu zájmů: jedním z důvodů, proč jsou v mnoha jurisdikcích orgány dohledu odděleny od orgánů příslušných k řešení je snížení pravděpodobnosti regulační shovívavosti.

²⁶ Články 9, 10 a 11 kompromisního znění nařízení ESA schválených Radou a Evropským parlamentem.

²⁷ Článek 23 a násl. kompromisního znění nařízení EBA schválených Radou a Evropským parlamentem.

²⁸ Článek 23 kompromisního znění nařízení ESA schválených Radou a Evropským parlamentem.

5. FINANCOVÁNÍ ŘEŠENÍ PROBLÉMŮ

Náklady na řešení problémů by měly v první řadě hradit akcionáři a věřitelé, avšak ve většině případů by ani to nepostačovalo. Má-li být řešení spolehlivé, měly by být uzavřeny náležité finanční úmluvy. Jak bylo oznámeno ve sdělení Komise ze dne 26. května, záměrem Komise je navrhnout založení vnitrostátních fondů na podporu řešení problémů bank.

Komise věří, že v zájmu zajištění jasného propojení mezi mechanismy financování a novým rámcem řešení problémů je nutný koordinovaný přístup na úrovni EU. Spolehlivé úmluvy o financování řešení problémů by měly přispět k posílení finanční stability a celého systému. Tím, že by jednotný přístup odstranil veškeré případné rozdíly a překážky, by rovněž rozšířil možnosti účinné přeshraniční spolupráce. Komise se domnívá, že systém fondů pro řešení problémů založený na příspěvcích ex ante by z dlouhodobého pohledu snížil náklady společnosti jako celku.

Komise se dále domnívá, že jednotný přístup k financování ze soukromého sektoru by mohl usnadnit dosažení dohody o ujednáních týkajících se náležitého rozdělení nákladů na řešení problémů, která budou důležitá pro účinné řešení problémů přeshraničních subjektů.

5.1. Čerpání fondů pro řešení problémů

Existencí fondů pro řešení problémů bude zaručena spolehlivost řešení. Obavy týkající se možného zvýšení morálního rizika spojeného s existencí fondů pro řešení problémů budou zmírněny, pokud bude čerpání fondů omezeno na poskytnutí finanční podpory pro potřeby nástrojů k řešení problémů, například financováním dočasné překlenovací banky nebo zaručením jejich závazků v zájmu zabránění odčerpání prostředků.

V případech, kdy je cílem opatření k řešení problémů (jako je odepsání pohledávek) obnovení trvání podniku v subjektu potýkajícím se s obtížemi, musejí být veškeré případy poskytnutí dočasného financování doprovázeny náležitými opatřeními zaměřenými na restrukturalizaci subjektu, výměnu vedení, které problémy zavinilo, odepsání nezajištěných věřitelů a zředění či odepsání nároků stávajících akcionářů.

Veškeré případy poskytnutí financování na podporu řešení problémů (včetně opatření spojených s kapitálem, likviditou a zárukami či dalších opatření) musejí splňovat podmínky Smlouvy o EU, a zejména rámce státní podpory, jestliže se jedná o čerpání státních zdrojů²⁹ a pokud je ekonomickému subjektu, který pokračuje ve svém působení na trhu, byť v omezené míře, poskytnuta výhoda, která by mohla narušit hospodářskou soutěž a ovlivnit obchod v rámci EU.

5.2. Fondy pro řešení problémů a systémy zajištění vkladů

Fondy pro řešení problémů a systémy zajištění vkladů nemají stejný účel. V některých členských státech jsou nicméně systémy zajištění vkladů schopny zajistit určité formy financování řešení problémů. V červenci Komise navrhla³⁰, aby fondy ex ante systémů

²⁹ Obecně se má za to, že o státní zdroje jde v případech, kdy prostředky pocházejí z příspěvků, jež jsou dle státní legislativy povinné, a kdy jsou tyto prostředky řízeny a rozdělovány v souladu s danou legislativou, a to i přesto, že jsou spravovány institucemi na státu nezávislými (viz například Případ 173/73 Itálie v Komise [1974] ECR 709, odstavec 16).

³⁰ KOM(2010) 368.

zajištění vkladů mohly být používány k přijímání opatření při řešení problémů bank, která spočívají v převodu vkladů na jiný subjekt (například prodej jinému subjektu ze soukromého sektoru nebo sloučení s takovým jiným subjektem nebo využití překlenovací banky), za předpokladu, že použitá částka prostředků ze systému zajištění vkladů nepřekročí částku, která by byla potřebná k vyplacení vkladatelů.

Zavedení nového rámce řízení krizí může vést ke zvýšení potřeby financování nad rámec opatření, jejichž cílem je ochrana zajištěných vkladů. Náklady na taková další opatření by potom mohly jít na vrub fondu pro řešení problémů. Systém financování řešení problémů, který je financován výhradně ze zajištěných vkladů, by navíc nespravedlivě penalizoval menší a specializovanější instituce přijímající vklady a znevýhodňoval je oproti velkým univerzálním bankám, které mají různorodější strukturu rozvahy a jsou potenciálně systémově důležitější. Možné synergie mezi systémy zajištění vkladů a fondy pro řešení problémů budou dále prověřeny.

5.3. Návrh fondů pro řešení problémů

Přestože Komise nepovažuje za nutné předepisovat každou stránku týkající se řízení fungování fondů, následující aspekty by dle jejího názoru měly být zkoordinovány:

- Banky spadající do rámce řízení krizí by přispívaly do *fondů ex ante*, podpořených úmluvami o financování ex post, aby bylo zajištěno, že financování bude k dispozici bez ohledu na velikost krachující banky, a náklady převyšující kapacitu fondu jsou následně získány zpět z bankovního odvětví,
- *Požadavky na přispívání do fondů* by měly zohledňovat rozdělení odpovědnosti za dohled a řízení krizí. Podobně jako systémy zajištění vkladů by i do fondů pro řešení problémů plynuly příspěvky z institucí, jež mají oprávnění k působení ve stejném členském státě, a příspěvek by pokrýval jejich pobočky založené v jiných členských státech;
- Je potřeba pečlivě zvážit *základ pro určení příspěvku*. Přestože se Komise v zásadě domnívá, že optimálním vyjádřením nákladů na řešení problémů je plná harmonizace vycházející primárně z pasiv, mohly by být v této fázi posouzeny další možnosti s cílem harmonizovat základ pro určení příspěvků později. Bude-li to opodstatněné s ohledem na strukturu jejich finančního systému, širší fiskální souvislosti nebo případné náklady na řešení problémů, mohla by být členským státům dána možnost zvolit si k určení příspěvků různé základy, pakliže by takový postup nevedl k narušení fungování vnitřního trhu. Komise zváží poměr mezi náklady a přínosy všech přístupů a pečlivě si vyslechne názory různých akcionářů.

Přestože v první fázi se zdá být vhodné zaměřit úsilí na vybudování sítě vnitrostátních fondů pro řešení problémů, Komise je přesvědčena, že jako účinný režim řešení problémů na úrovni EU by lépe sloužil jednotný fond EU. Takový fond by vyžadoval harmonizovaný základ pro určení příspěvků.

5.4. Velikost fondů

Komise si uvědomuje potřebu správně určit velikost harmonizovaných vnitrostátních fondů vzhledem k zátěži, jakou představují další reformy finančního odvětví. Fondy by měly být zaváděny postupně a příspěvky na počátku vyměřovány v nižších částkách a navyšovány s tím, jak bude probíhat oživení ekonomiky.

Aby bylo možné určit cílovou velikost fondů, provede Komise posouzení dopadů na náklady stávajících opatření k řešení problémů, a přihlédně zejména ke skutečnosti, že velikost fondu by měla záviset také na dopadu reforem, jako jsou požadavky na navýšení kapitálu a zlepšení schopnosti kapitálu absorbovat ztráty, a na účinnosti dalších prvků ke zmírňování negativních vlivů (například systémy zajištění vkladů), což může snížit jak pravděpodobnost úpadku banky, tak jeho dopad. Vzhledem k tomu, že část výdajů fondu pro řešení problémů může být získána zpět (například při prodeji překlenovací banky), mohla by tak být dále snížena cílová velikost fondu. Částky držené ve fondech bude konečně v návaznosti na průběžně získávané zkušenosti možné upravovat tak, aby přesněji zohledňovaly očekávané potřeby financování.

6. DALŠÍ KROKY A BUDOUCÍ PRÁCE

6.1. Další kroky: koordinační rámec (2011)

V současné době pracuje Komise na rámci pro řízení krizí a na posouzení dopadů, které se stanou východiskem pro přípravu oficiálního návrhu a doprovodí jej na jaře 2011. Před tím, než Komise svůj návrh přijme, bude v prosinci 2010 konzultovat technické podrobnosti jeho případných ustanovení. Tento rámec bude pokrývat oblasti politik uvedené v tomto sdělení: harmonizace nástrojů, koordinace vnitrostátních opatření a úmluvy o financování.

Pro účely tohoto rámce bude vnitrostátní insolvenční právo upraveno jen do té míry, v jaké to bude potřebné k podpoření výše zmíněných opatření. K těmto úpravám mohou patřit úpravy nutné k zavedení nezbytných ochranných prvků pro věřitele a akcionáře subjektu, na nějž jsou převáděna aktiva v rámci skupiny (oddíl 3.3), a preference vkladatelů, bude-li to žádoucí v souvislosti se zákonnou pravomocí odepisovat pohledávky.

6.2. Další práce

Konkurzní rámec (střednědobý horizont)

Komise prověří potřebu další harmonizace režimu úpadků bank s případným cílem zajistit, aby řešení problémů bank a jejich likvidace probíhaly dle stejných procedurálních a věcných konkurzních pravidel. Toto prověřování zahrnuje:

Vhodnost správních likvidačních řízení pro banky v zájmu umožnění rychlejší a řádnější likvidace, než jakou zajišťuje standardní soudní postup. Harmonizace základních zásad insolvenčního práva pro banky, včetně určení priorit při uspokojování věřitelů a pravidel pro vracení již vyplacených částek.

Komise zveřejní zprávu o další harmonizaci insolvenčního práva do konce roku 2012.

Integrovaný rámec (dlouhodobý horizont)

Kromě přezkumu nařízení EBA v roce 2014 posoudí Komise, jak by bylo možné nejlépe dosáhnout integrovanějšího rámce k řešení problémů přeshraničních skupin. Mohlo by to vyžadovat zapojení orgánu EU, provozní kapacita takového orgánu by však závisela na vytvoření nařízení EU, insolvenčního režimu a fondu EU pro řešení problémů financovaného podle harmonizovaných pravidel.

7. ZÁVĚR

Budoucí politické kroky popsané v tomto sdělení by výrazně posílily odolnost finančního systému tím, že by zajistily, aby byly firmy a orgány lépe připraveny čelit problémům a lépe schopny věnovat jim náležitou pozornost už v úvodních fázích. Komise bude nadále v těchto krocích pokračovat v souladu s připojeným pracovním programem, aby evropským orgánům poskytla potřebné nástroje a finanční zdroje k účinnému provádění zásahů a k řízení úpadků bank nebo investičních firem řádným způsobem, který minimalizuje dopad na systém a snižuje konečné náklady z pohledu veřejných financí i daňových poplatníků.

Další kroky v oblasti politik

Cíle	Navrhované kroky	Termín
<i>Koordinační rámec</i>		
Zajistit, aby všechny členské státy měly účinný režim řízení krizí pro banky a určité investiční firmy s dostatečnými a harmonizovanými pravomocemi k včasnému zásahu a řešení problémů.	Návrh směrnice o řízení krizí, který bude zahrnovat: rozšířené pravomoci dohledu požadavky na náležité plánování, včetně plánů obnovy a řešení problémů harmonizované nástroje řešení problémů	Jaro 2011
Zajistit účinnou spolupráci a koordinaci mezi orgány v případě úpadku přeshraniční firmy.	Návrh směrnice o řízení krizí, který bude zahrnovat rámec pro přeshraniční koordinaci	Jaro 2011
Zajistit, aby bylo k podpoření kroků spojených s řízením krizí k dispozici financování ze soukromého sektoru.	Návrh směrnice o řízení krizí, který bude zahrnovat ustanovení o založení vnitrostátních fondů pro řešení problémů	Jaro 2011
Vyhodnotit, jaká opatření týkající se řízení krizí jsou potřebná pro ostatní finanční instituce.	Zpráva pro Radu a Evropský parlament	Konec roku 2011
<i>Úpadek</i>		
Vyhodnotit, jaká reforma režimů úpadků bank je v EU nutná, aby bylo zajištěno, že likvidace bude pro krachující banky reálnou možností, a aby byly odstraněny stávající nedostatky v úpadkovém řízení v případě přeshraničních bankovních skupin.	Zpráva Radě a Evropskému parlamentu doplněná v případě potřeby legislativním návrhem	Konec roku 2012
<i>Integrované řešení problémů u přeshraničních bankovních skupin</i>		
Vyhodnotit, jak nejlépe zajistit přípravu rámce pro integrované řešení problémů přeshraničních bankovních skupin, včetně možnosti zapojení orgánu EU do řešení problémů.	Bude posouzeno současně s přezkumem nařízení EBA	2014
Vyhodnocení potřeby zavedení fondu EU pro řešení problémů, který by doplnil integrovaný přístup k řešení problémů přeshraničních bankovních skupin.	Bude posouzeno současně s přezkumem nařízení EBA	2014