

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 27.11.2006  
KOM(2006) 729 v konečném znění

-

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

**o přezkumu směrnice 94/19/ES o systémech pojištění vkladů**

# SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

## o přezkumu směrnice 94/19/ES o systémech pojištění vkladů

### 1. Úvod

Systémy pojištění vkladů představují bezpečnostní síť pro vkladatele, aby v případě, že se úvěrová instituce ocitne v platební neschopnosti, mohli získat zpět přinejmenším část svých bankovních vkladů. Směrnice 94/19/ES ukládá členským státům povinnost, aby na svém území zajistily existenci jednoho nebo více systémů. Tato směrnice se ukázala jako účinná při zajištění minimální úrovně ochrany vkladatelů v celé Evropské unii. Byla provedena do vnitrostátních právních předpisů všech členských států<sup>1</sup>.

Směrnice ponechává členským státům značný prostor, aby vypracovaly systémy, které budou s ohledem na převládající tržní podmínky nejvhodnější. Zároveň se zabývá problémy týkajícími se rovných podmínek tím, že obsahuje ustanovení, která pobočkám zahraničních bank z EU umožňují připojit se k systémům na trhu v hostitelské zemi, aby mohly nabízet stejnou úroveň pojištění vkladů jako regulované banky hostitelské země<sup>2</sup>.

Nicméně jedenáct let po provedení do vnitrostátních právních předpisů Komise směrnici p řezkoumala, aby posoudila, zda jsou existující pravidla pro daný účel dosud vhodná vzhledem k pokračující tendenci směrem k finanční integraci a přeshraničnímu spojování úvěrových institucí. Při konzultacích Komise uváděly některé strany jako překážku pro přeshraniční konsolidaci a jako nepřiměřené opatření z hlediska hospodářské soutěže zejména rozdíly ve zp ůsobech, jimiž jsou systémy financovány. Existují rovněž značné rozdíly mezi úrovněmi pojištění poskytovanými vkladatelům v jednotlivých členských státech a byla vyzdvížena řada otázek týkajících se rozdílů mezi rozsahem ochrany a přeshraničního fungování systémů.

Cílem tohoto sdělení je vyvodit z konzultačního procesu závěry, reagovat na obavy vyjádřené zúčastněnými stranami, určit krátkodobé a nelegislativní způsoby zlepšení fungování příslušné směrnice a vytýčit politiku Komise týkající se systémů pojištění vkladů v nadcházejících letech.

#### 1.1. Argumenty pro změnu a proti změně stávajícího rámce vyplývající z konzultací zúčastněných stran

Konzultační proces odhalil rozdílná stanoviska, pokud jde o to, zda stávající úpravy týkající se pojištění vkladů vyžadují změnu.

Některé zúčastněné strany tvrdily, že by se stávající rámec měl změnit, a to z těchto důvodů:

- značné rozdíly v úrovni pojištění poskytované vkladatelům (sahající od 14 481 EUR v Lotyšsku po 103 291 EUR v Itálii);
- značné rozdíly ve způsobu, jakým systémy financují výplaty vkladatelům. Existují systémy

<sup>1</sup> Byla schválena přechodná opatření umožňující přizpůsobení minimální úrovně ochrany ve výši 20 000 EUR, kterou stanoví směrnice.

<sup>2</sup> Dále jen „dovozňovací opatření“.

financované *ex post*, které jsou založeny na výběru finančních prostředků od členů systému, jakmile se banka dostane do platební neschopnosti, a systémy financované *ex ante*, které finanční prostředky od členů systému vybírají formou příspěvků – existují rovněž významné rozdíly ve velikosti systémů financovaných *ex ante*. Takovéto rozdíly údajně vzbuzují pochybnosti o schopnosti systémů fungovat na přeshraničním základě za krizových podmínek, narušují hospodářskou soutěž vzhledem k nepřiměřené výhodě bank působících v rámci systémů s nižšími náklady a jsou uváděny jako překážka pro banku, která chce konsolidovat své operace pomocí statutu evropské společnosti.

Na druhou stranu, jiné zúčastněné strany byly proti změnám v nynější fázi, zejména kvůli vysokým souvisejícím nákladům (zejména v případě členských států se systémy financování *ex post* čelících vyhlídce na změnu na systémy *ex ante*). Strany tvrdily, že systém v současném prostředí funguje poměrně hladce a je přiměřený pro účely dohledu, a nesouhlasily s tím, že by stávající úprava narušovala hospodářskou soutěž mezi trhy. Dále uvedly, že problémy související s přeshraniční konsolidací, jimž čelí pouze velmi omezený počet institucí, nejsou dostatečným důvodem k tomu, aby se stávající úprava zásadně změnila.

## 1.2. Reakce na konzultace zúčastněných stran

V současné fázi se zdá, že převažují stanoviska hovořící pro zachování současného stavu a zamezení nákladným investicím ke změně stávajícího rámce, jelikož neexistují jednoznačně zjištěné obchodní důvody.

Komise však zastává názor, že pokud nebude udržován krok s rostoucím stupněm přeshraniční finanční integrace v Evropě, mohlo by se to nakonec z dlouhodobého hlediska ukázat jako velmi nákladné, pokud by neexistence standardizovaných pravidel přispěla k tomu, že by bezpečnostní síť nebyla schopna přiměřeně fungovat v přeshraniční krizové situaci. Náklady pro hospodářství a ohrožení důvěry v jednotný finanční trh by se nakonec ukázaly být mnohem vyšší než investice potřebné k zajištění uspokojivého fungování bezpečnostní sítě v rámci celé EU.

Pokud by se některé záležitosti neřešily, mohlo by se to v konečném důsledku ukázat jako škodlivé pro spotřebitele: ačkoliv přímé přeshraniční vklady jsou dosud na poměrně nízké úrovni, nedávný výzkum naznačuje, že stále vyšší počet občanů EU uvažuje o pořízení finančních produktů v zahraničí. To zahrnuje rostoucí poptávku po otevření bankovních účtů v jiném členském státě<sup>3</sup>.

Komise proto navrhuje reagovat na výsledky procesu přezkumu dvěma rozdílnými způsoby. Za prvé bude usilovat o vypracování praktických a dosažitelných přístupů k zjištěným problémům, které nevyžadují změny stávajícího právního rámce. Jako druhý krok přezkoumá zásadnější změny, které by mohly vyžadovat přepracování stávajících právních předpisů EU v oblasti systémů pojištění vkladů.

## 2. Praktická nelegislativní řešení

Komise se domnívá, že v reakci na konzultace zúčastněných stran lze řadu krátkodobých zlepšení existujících úprav uskutečnit, aniž by byly nutné změny stávající směrnice. Navržení a realizaci těchto řešení by bylo možno provést ve spolupráci s pracovní skupinou Komise složenou ze zástupců členských států, evropským fórem pojistitelů vkladů (dále jen „forum

<sup>3</sup> SEK(2005) 927, s. 11.

pojistitelů“) nebo zástupci bankovních sdružení na úrovni EU. Níže jsou již uvedeny některé pokyny k výkladu a doporučení.

## 2.1. Definice vkladů a rozsah ochrany

Současná definice „vkladů“ v čl. 1 odst. 1 je široká a žádná zúčastněná strana nepředložila důkazy, které by svědčily o tom, že je nutná změna s cílem zahrnout produkty, které by mohly spadat mimo oblast působnosti směrnice.

Jelikož však členské státy mají volnost rozhodování s ohledem na výjimky, které jsou uvedeny v příloze I směrnice<sup>4</sup>, některé zúčastněné strany navrhovaly sjednotit rozsah ochrany a zajistit větší soudržnost mezi jednotlivými členskými státy omezením jejich volného rozhodování.

Komise navrhuje provést průzkum spořicíh produktů, které jsou v současnosti pojištěny, a dopad případné výjimky. Průzkum, který by se mohl provést za podpory pracovní skupiny Komise pro systémy pojištění vkladů nebo fóra pojistitelů, by měl rovněž zjistit, zda existuje přiměřené mezioborové (tj. pojištění<sup>5</sup>, investice a vklady) krytí bez mezer. To by bylo užitečné vzhledem k tomu, že se stále více stírají hranice mezi jednotlivými finančními produkty.

## 2.2. Spoluúčast

Podle ustanovení o spoluúčasti obsažených ve směrnici mohou členské státy rozhodnout, že by vkladatelé měli sami nést určitý podíl na ztrátách v případě, že se jejich vklady stanou nedisponibilními. V souladu s tím některé členské státy zavedly pravidla, která omezují částku vyplacenou vkladatelům v případě, že se banka dostane do platební neschopnosti, a to ještě před dosažením prahové hodnoty pojištění<sup>6</sup>.

V této fázi se zdá, že zavedení jakékoliv změny pravidel spoluúčasti v krátké době nemá dostatečnou podporu. Všeobecně se zdá, že zúčastněné strany nejsou jednotné, pokud jde o to, zda je uplatnění spoluúčasti odůvodněno základní zásadou *morálního hazardu*, (tj. rizika, že vzhledem k tomu, že vklady vkladatelů jsou vždy pojištěné, si tito zvolí banku, aniž by nejprve posoudili její solidnost). Někteří považují spoluúčast za nepostradatelný prvek při předcházení morálnímu hazardu, zatímco jiní – zejména sdružení spotřebitelů – tvrdí, že vkladatelé by se neměli dostat do postavení, v němž se od nich očekává, že budou posuzovat solidnost úvěrové instituce.

<sup>4</sup> Členské státy mohou vyloučit např. vklady v jiných měnách než v měnách zemí EU nebo některé vkladatele, např. vedoucí pracovníky bank nebo společnosti určité velikosti.

<sup>5</sup> Bude zadána studie o proveditelnosti systémů záruk v EU týkajících se pojištění.

<sup>6</sup> Čl. 7 odst. 4 členským státům umožňuje, aby omezily pojištění na 90 % všech vkladů, dokud částka, jež má být vyplacena z pojištění, nedosáhne výše 20 000 EUR (viz poznámka pod čarou 7).

Vzhledem k těmto rozdílným názorům není Komise přesvědčena o tom, že by v této fázi bylo opodstatněné měnit stávající pravidla o spoluúčasti. Komise tuto záležitost přezkoumá v budoucnosti při příležitosti zvažování dalších možných změn (viz kapitola 3) směrnice<sup>7</sup>.

### 2.3. Ustanovení o minimální výši

Konzultační proces rovněž ukázal, že by se některé zúčastněné strany přimlouvaly za to, aby do směrnice bylo začleněno ustanovení o minimální výši, podle něhož by velmi malé vklady nebyly hrazeny, jelikož správní náklady by byly vyšší než částka náhrady. Zdá se, že to by mělo na přeshraniční činnost jen velmi malý dopad, jelikož není pravděpodobné, že by dotyčné částky (např. útvary Komise v konzultačním dokumentu<sup>8</sup> navrhly částku 20 EUR) byly pro vkladatele rozhodující. Na druhou stranu by díky moderním počítačovým systémům mělo být možné snížit správní náklady na nejnížší možnou míru.

Komise nepovažuje za vhodné uvažovat v této fázi o začlenění ustanovení o minimální výši, jelikož pravidla o spoluúčasti a minimální výši jsou spojena s omezením ochrany vkladatele, a proto by se neměla projednávat odděleně.

### 2.4. Dorovnávací opatření

Podle dorovnávacích opatření („topping up“) má pobočka banky, která zahajuje podnikání v jiném členském státě EU, v němž je úroveň ochrany vyšší nebo rozsah širší než v její domovské zemi, právo připojit se k systému pojištění vkladů hostitelské země. Díky tomu můžou nabídnout vkladateli stejnou úroveň pojištění jako místní banky.

Mezi zúčastněnými stranami a členskými státy panuje obecná shoda, že dorovnávací opatření jsou nezbytná, pokud nebudou harmonizovány úrovně ochrany, ačkoli většina zúčastněných stran tvrdila, že jejich praktický význam je vzhledem k omezenému počtu uzavřených dohod malý.

Zdá se, že neexistuje významná potřeba v tomto ohledu směrnici měnit, ačkoliv může existovat prostor pro neregulativní opatření zaměřená na usnadnění dohod mezi jednotlivými systémy pojištění vkladů a odstranění možných konfliktů, jež se mohou objevit v rámci stávajících úprav. Za předpokladu, že budou dodrženy právní předpisy Společenství, by Komise podpořila nepovinnou tzv. „rámcovou dohodu“ o dorovnávacích opatřeních, kterou by mohlo vypracovat fórum pojistitelů a která by mohla být upravena podle potřeb jednotlivých systémů pojištění vkladů<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> V průběhu konzultačního procesu se však objevil jeden aspekt týkající se spoluúčasti, který si заслужuje objasnění. Týká se toho, zda směrnice umožňuje, aby se spoluúčast vztahovala již na minimální úroveň ochrany ve výši 20 000 EUR. Správný výklad čl. 7 odst. 4 je ten, že minimální úroveň ochrany může být omezena na určité procento vkladů, ale toto procento se musí rovnat přinejmenším 90 % všech vkladů, dokud částka, která má být vyplacena, nedosáhne minimální úrovně ochrany ve výši 20 000 EUR: minimální výše ochrany nesmí za žádných okolností klesnout pod tuto částku. V d ůvodové zprávě směrnice je vysvětleno, že minimální ochrana musí po uplatnění spoluúčasti zůstat nedotčena. V případě, že členský stát použije spoluúčast ve výši 10 %, znamená to, že minimální úroveň ochrany musí být stanovena na 22 222 EUR. Komise zajistí správné používání čl. 7 odst. 4 členskými státy.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper_en.pdf).

<sup>9</sup> Viz příloha II směrnice; další práce by se měla týkat oblastí, v nichž se při vyjednávání úprav objevily potíže, např. zmírnění dopadu různých režimů vzájemných pohledávek a rozdílného prioritního

Veřejné konzultace naznačily určitou podporu pro „dorovnání na úroveň domovské země“ na základě rozmanitých překážek pro dorovnávací opatření, které vyplývají z minimální harmonizace systémů pojištění vkladů. V rámci dorovnání na úroveň domovské země by rozdíl mezi úrovněmi ochrany hradil systém domovské země, nikoliv hostitelské země. Komise považuje za vhodné objasnit, že podle směrnice mohou členské státy takovéto úpravy povolit již nyní<sup>10</sup>.

Existující ustanovení o dorovnávání se zabývají pouze poskytováním služeb prostřednictvím poboček. Služby však jsou ve stále větší míře poskytovány v jiném členském státě přímo bez zřízení poboček nebo dceřiných společností. Z dlouhodobějšího hlediska by mohlo být prospěšné uvážit, zda by se neměl současný požadavek rozšířit tak, aby se vztahoval i na přímé poskytování služeb z jiného členského státu<sup>11</sup>. Vzhledem k tomu, že směrnice ve skutečnosti *nebrání*, aby se do systému pojištění vkladů zapojily úvěrové instituce fungující takovýmto způsobem, zdá se, že legislativní změna není v této fázi prioritou.

## 2.5. Požadavky na výměnu informací

Většina zúčastněných stran ve veřejných konzultacích nebyla pro to, aby byla do směrnice včlenována další ustanovení, která by upravovala výměnu informací mezi systémy pojištění vkladů domovské a hostitelské země za účelem zlepšení podmínek členství pro pobočky. Bylo by však možno přezkoumat neregulativní přístup zaměřený na zlepšení toku informací mezi systémy pojištění vkladů (zejména těmi, které jsou propojeny prostřednictvím dorovnávacích opatření), aby se zamezilo zbytečné nejasnosti v této oblasti. Komise by podpořila práci fóra pojistitelů, která by se zaměřila na vypracování nezávazné vzorové dohody, chce však zdůraznit, že tato práce by neměla zasahovat do probíhající práce na jiných fórech týkající se širšího tématu řešení krizí (což může rovněž zahrnovat výměnu informací a týkat se různých orgánů s různými pravomocemi a povinnostmi).

## 2.6. Příspěvky do systémů pojištění vkladů na základě rizika

V některých systémech pojištění vkladů se již příspěvky zakládají na individuálním riziku úvěrových institucí v souladu s doporučeními fóra G10 pro finanční stabilitu<sup>12</sup>. Zavedení příspěvků do systémů pojištění vkladů odstupňovaných na základě rizika by mohlo být žádoucím zlepšením stávajícího rámce a mohlo by usnadnit převoditelnost příspěvků mezi jednotlivými systémy (ačkoliv ne v případě systému financování *ex post*). Většina zúčastněných stran, které jsou pro systémy *ex ante*, se přimlouvá za příspěvky odstupňované na základě rizika, a to z důvodu spravedlnosti a s ohledem na to, že poskytují pobídku pro řádné řízení, jelikož úvěrové instituce, které představují nižší riziko, by musely platit nižší příspěvky a naopak. Některé zúčastněné strany zdůrazňují, že systémy založené na riziku zvyšují účinnost systémů pojištění vkladů, pokud jde o řešení možné platební neschopnosti. Zatímco systémy pojištění vkladů mohou v mezích stanovených směrnicí volně zavádět prvky založené na riziku, *harmonizace* by

---

statusu, jenž má systém pojištění vkladů domovské a hostitelské země v případě likvidace banky v domovské zemi.

<sup>10</sup> Ačkoliv „dorovnání na úroveň domovské země“ by ve skutečnosti mohlo vést k nerovnému zacházení s domácími a zahraničními vkladateli, jelikož první z nich by měli nižší ochranu než druzí, takováto diskriminace domácích vkladatelů by neporušila evropské právo.

<sup>11</sup> Z právního hlediska nelze v současnosti platná ustanovení vykládat v tom smyslu, že systém pojištění vkladů hostitelské země je povinen umožnit členství úvěrové instituci působící přímo z jiného členského státu.

<sup>12</sup> [http://www.fsforum.org/publications/Guidance\\_deposit01.pdf](http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf).

jednoznačně vyžadovala změnu směrnice a vzhledem k její složitě povaze by se nejednalo o krátkodobou záležitost. Nicméně Komise podporuje zavedení prvků založených na riziku a doporučuje, aby určení „rizika“ bylo založeno na již dostupných a harmonizovaných nástrojích (např. nástrojích v rámci směrnice o kapitálových požadavcích<sup>13</sup>). Komise by podpořila přípravnou práci fóra pojistitelů a/nebo pracovní skupinu pro systémy pojištění vkladů, která by se poté mohla použít na dobrovolném základě. Z dlouhodobějšího hlediska může sloužit jako základ harmonizovaného přístupu.

## **2.7. Převoditelnost nebo možnost vrácení příspěvků zaplacených do systémů pojištění vkladů**

S ohledem na potíže, s nimiž se v praxi setkala jedna bankovní skupina, když chtěla prostředky placené do různých systémů konsolidovat do jediného systému pojištění vkladů, byly názory zúčastněných stran nejednotné, pokud jde o to, zda směrnici změnit a zavést pravidla týkající se převoditelnosti nebo možnosti vrácení zaplacených příspěvků do systémů pojištění vkladů. Někteří považovali pravidla za nutná, aby se snížilo finanční zatížení společností, když se připojují k jinému systému, zatímco jiní trvali na tom, že příspěvky do systémů pojištění vkladů je nutno považovat za nevratné „pojistné“, a tvrdili, že odebrání těchto prostředků by systémy oslabilo. Pokud se banka rozhodne přemístit své sídlo do jiného členského státu nebo konsolidovat činnost podle statutu evropské společnosti, směrnice nebrání vrácení nebo převedení příspěvků, ani je nepovažuje za „pojistné“. Při neexistenci harmonizace mohou tedy členské státy tuto záležitost volně upravit tak, jak považují za vhodné. Komise však doporučuje, aby případná nová pravidla, která umožní převedení nebo vrácení příspěvků zaplacených do systémů pojištění vkladů, neoslabila fond způsobem, jenž by ohrozil jeho fungování, ani nevedla k nepřiměřenému nahromadění rizik. Ačkoli to v současnosti právní předpisy Společenství nevyžadují, bylo by užitečné, aby byly úvěrové instituce patřičně informovány, zda vnitrostátní právní předpisy stanoví možnost částečného nebo úplného vrácení, či nikoliv.

## **2.8. Informování spotřebitelů a reklama**

Sdružení spotřebitelů zdůraznila, že vkladatelé nejsou dostatečně informováni o systémech pojištění vkladů a jen zřídka ví tom, které vklady jsou pojištěny a do jaké výše. Některé zúčastněné strany rovněž navrhly zrušit ve směrnici ustanovení<sup>14</sup>, které omezuje používání informací o systémech pojištění vkladů k reklamním účelům. Jelikož ostatní ustanovení<sup>15</sup> směrnice již vyžadují „srozumitelné informace“ o krytí systémem pojištění vkladů a nezdá se, že by dopad na přeshraniční činnost byl významný, nejví se změna směrnice jako nutná. V této fázi se zdá být vhodnější zaměřit úsilí na zlepšení informování spotřebitelů na úrovni jednotlivých členských států. Komise členské státy vyzývá, aby v této oblasti vynaložily další úsilí, a bude sledovat správné používání těchto článků. Komise navrhuje, aby byl proveden průzkum týkající se současných postupů, a to za podpory pracovní skupiny Komise.

## **2.9. Lhůta pro vyplacení náhrady / zmírnění dopadu na vkladatele**

Podle čl. 1 odst. 3 a článku 10 směrnice musí příslušné orgány do 21 dnů po platební neschopnosti stanovit, že vklady nejsou disponibilní, načež následuje další lhůta v délce tří měsíců, během níž systémy pojištění vkladů vyplatí dotyčným vkladatelům náhradu. Tuto lhůtu je

<sup>13</sup> Směrnice 2006/48/ES, Úř. věst. L 177, 30. června 2006, s. 1, a směrnice 2006/49/ES, Úř. věst. L 177, 30. června 2006, s. 201.

<sup>14</sup> Čl. 9 odst. 3.

<sup>15</sup> Tj. čl. 6 odst. 2 a čl. 9 odst. 1.



možno za výjimečných okolností dvakrát prodloužit (vždy o tři měsíce). V době informačních technologií, které systémům pojištění vkladů umožňují zjistit vkladatele a vypočítat platby mnohem snadněji než v době, kdy byla směrnice přijata, je důležité uvážit, zda je „běžná“ maximální čekací lhůta v délce téměř 4 měsíců ještě přiměřená.

Tato otázka nebyla při konzultacích nadnesena a údaje o době trvání vyplácení nejsou k dispozici. Komise má v plánu provést průzkum systémů pojištění vkladů a podpořit výměnu osvědčených postupů mezi systémy, pokud jde o zmírnění účinků platební neschopnosti na vkladatele podle vnitrostátních právních předpisů, např. poskytnutím zálohových plateb nebo zaručením dočasných úvěrů (za předpokladu, že tyto jsou v souladu s předpisy EU týkajícími se státní podpory<sup>16</sup>). Komise rovněž přezkoumá, zda existují rozdíly, co se týká výkladu p řesného okamžiku, k němuž se vklady stanou nedisponibilními.

## **2.10. Celoevropské / regionální systémy pojištění vkladů**

Myšlenku rozvoje celoevropského systému pojištění vkladů odmítly téměř všechny zúčastněné strany; v současnosti se další práce na této koncepci nejeví jako přiměřená. Některé zúčastněné strany byly nakloněny myšlence regionálního systému pojištění vkladů, který by zahrnoval několik členských států. To by mohla být možnost pro členské státy, jejichž systémy mají shodné rysy (např. mechanismus financování), a mohly by se tak dokonce vyřešit některé otázky týkající se rovných podmínek (např. úroveň ochrany a spoluúčast) a umožnilo převoditelnost prostředků. Komise nevidí žádné právní překážky, aby členské státy uzavíraly takovéto dohody podle stávající směrnice, což by skutečně mohlo představovat řešení pro banky, které chtějí přemístit své sídlo do jiného členského státu nebo přijmout statut evropské společnosti (SE).

## **2.11. Statistické povinnosti**

Obě zprávy Společného výzkumného střediska ukázaly, že je mimořádně obtížné získat údaje o vkladech, ačkoliv bylo vynaloženo značné úsilí a za podpory fóra pojistitelů byly navázány úzké styky se systémy pojištění vkladů. Ke zlepšení dostupnosti údajů bude nutná další práce navazující na toto úsilí, aby budoucí diskuse o politice byly založeny na lepších empirických poznatcích. V dlouhodobějším horizontu by se mohlo zvážit zavedení společných statistických povinností pro systémy pojištění vkladů.

## **3. Je nutné změnit platné právo EU v oblasti systémů pojištění vkladů?**

Z hlediska finanční stability je rozhodující, aby systémy pojištění vkladů přispívaly k bezproblémovému řešení krizí, zejména v případě významných přeshraničních bankovních skupin. Může být pravdou, že existující rozdíly mezi systémy pojištění vkladů týkající se mechanismů financování, úrovně ochrany a pravidel vyplácení náhrady vkladatelům brání rychlému a účinnému vyřešení krize a úpadku v přeshraničních situacích. Pociťované nesprávné fungování systémů pojištění vkladů může mimoto podkopat důvěru ve finanční systém EU.

Než však bude zjištěno, zda tomu tak opravdu je, a než bude možno přijmout případná dalekosáhlá rozhodnutí, zda a jak revidovat platná pravidla EU týkající se systémů pojištění vkladů, je nutno objasnit nejprve celkové rozdělení povinností v oblasti dohledu a finančních závazků v takovýchto krizových situacích. Jinými slovy, jde o dohody mezi členskými státy o „sdílení zátěže“. Další objasnění dohod o sdílení zátěže je z hlediska systémů pojištění vkladů d

<sup>16</sup> Viz KOM 2004/C 244/02.

úležité z těchto důvodů:

- Některé systémy pojištění vkladů mohou hrát důležitou roli při řešení krize tím, že úvěrové instituci poskytnou dodatečnou likviditu, a to buď samostatně, nebo jako doplněk k podpoře likvidity ze strany centrální banky (je důležité objasnit, že pokud jsou systémy pojištění vkladů veřejnými institucemi, musejí dodržovat předpisy EU týkající se státní podpory<sup>17</sup>).
- Pokud se rozhodne, že se banka nechá padnout a že systém pojištění vkladů začne vyplácet vkladatelům náhrady, je nutné vyjasnit, kdo o těchto možnostech rozhoduje, a v druhém případě může být v přeshraničních situacích nutné řídit účast několika systémů pojištění vkladů; je proto důležité vědět, nakolik by byly schopny absorbovat čerpání jejich prostředků.

Orgány v oblasti regulace a dohledu jsou si vědomy těchto problémů a na mnoha různých fórech probíhá práce na sdílení zátěže, na níž se podílejí ministerstva financí, ECB a centrální banky, jakož i ostatní orgány dohledu a Komise.

Jakmile budou objasněny záležitosti týkající se sdílení zátěže, lze se zabývat dlouhodobějšími otázkami:

- (a) cíle systémů pojištění vkladů: je nutné objasnit roli, jež se od systémů pojištění vkladů očekává, a rovnováhu, o níž je nutno usilovat mezi cíli čistě v oblasti ochrany spotřebitele a rozsahem, nakolik by se od systémů pojištění vkladů mělo očekávat, že přispějí ke stabilitě finančního systému;
- (b) mechanismy financování systémů pojištění vkladů: systémy pojištění vkladů jsou obvykle financovány z příspěvků samotných úvěrových institucí, a to placených *ex ante*, *ex post* nebo na kombinovaném základě. Konzultace ukázaly, že jasná většina si nepřeje harmonizovat nyní mechanismy financování, jelikož se domnívá, že by související náklady byly vyšší než očekávané přínosy. V souladu s koncepcí Komise v oblasti zlepšování právní úpravy se posuzoval dopad změny mechanismů financování z hlediska nákladů.
- (c) Byla zveřejněna<sup>18</sup> průběžná zpráva Společného výzkumného střediska k této otázce, jejíž stručné shrnutí je uvedeno v příloze III. Výsledky ukazují, že další harmonizace mechanismů financování by pro bankovní sektor v šesti členských státech, které v současnosti provozují systém pojištění vkladů financovaný *ex post*, znamenala finanční zatížení ve výši 2,5 miliardy až 4,3 miliardy EUR<sup>19</sup> kumulativně v období 10 let (viz příloha III). Očekávané přínosy standardizovanějších systémů pojištění vkladů financovaných *ex ante* posuzovány nebyly a lze je obtížněji kvantifikovat – z hlediska finanční stability by se projevíly teprve tehdy, kdyby bankovní systém EU čelil krizi přeshraničních rozměrů. Přínosy z obchodního hlediska by zahrnovaly posílení účinných a rovných podmínek. V tomto bodě Komise připouští, že obchodní důvody dosud nebyly zjištěny, a čkoliv z další práce na sdílení zátěže a řešení krizí mohou vyplynout silnější argumenty pro změnu v dlouhodobějším horizontu;

<sup>17</sup> Tamtéž.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm).

<sup>19</sup> Viz příloha III a zpráva Společného výzkumného střediska; v tabulce 10 je uvedeno splatné pojistné na základě pojištěných vkladů (částečně založeno na odhadech); pojistné založené na způsobilých vkladech (viz tabulka 9) může být vyšší.

- (d) příspěvky založené na riziku: jak bylo uvedeno výše (2.6), Komise je pro metody založené na rizicích. Pokud by bylo dosaženo pokroku v oblasti mechanismů financování, pak by mohla následovat harmonizace metody pro výpočet příspěvků;
- (e) minimální úroveň ochrany: posouzení dopadů v této oblasti ukazuje, že vzhledem k rozdílům ve výši průměrných vkladů v jednotlivých členských státech by nebylo možno dosáhnout skutečně harmonizovaných podmínek pro ochranu vkladů prostým stanovením společné úrovně pojištění pro všechny země, a to s ohledem na velké hospodářské rozdíly. Možné změny minimální úrovně by bylo možno uvážit pouze v mnohem delším horizontu;
- (f) použití prostředků systémů pojištění vkladů: za další uvážení stojí možnost použít prostředky v systémech pojištění vkladů k poskytnutí pomoci na posílení likvidity bankám, závisí však na pokroku v rámci širší práce týkající se řešení krizí;
- (g) spolupráce mezi systémy pojištění vkladů, orgány dohledu, centrálními bankami a vládami: legislativní požadavky stanovující potřebu lepší spolupráce by mohly vyplývat z širší práce na finanční stabilitě a vývoji dohledu;
- (h) reorganizace a likvidace úvěrových institucí: útvary Komise v krátké době přezkoumají směrnici 2001/24/ES<sup>20</sup>. Pro platební neschopnost postihující systémy pojištění vkladů ve více než jednom členském státě mají význam nejméně dvě otázky, které budou v procesu přezkumu vzaty v úvahu:
  - systémy pojištění vkladů by v případě platební neschopnosti měly mít stejný přístup k informacím jako orgány dohledu, aby mohly vymáhat své pohledávky, a
  - mělo by být zajištěno rovné zacházení se systémy pojištění vkladů, zejména s ohledem na pořadí pohledávek.

#### 4. Závěry

Přezkum směrnice vyzdvihl řadu oblastí, v nichž se objevují nedostatky ve způsobu, jakým jsou systémy pojištění vkladů regulovány na úrovni EU.

Komise zastává názor, že mnoho zlepšení systémů pojištění vkladů by mohlo být nejlépe dosaženo v krátkodobějším horizontu, aniž by bylo nutné měnit existující směrnici, a navrhuje bezodkladně se těmito záležitostmi zabývat. Tyto problémy byly uvedeny v kapitole 2 a navrhovaná opatření jsou obsažena v příloze II A.

Je nutno zjistit přesvědčivé důvody, pokud jde o to, zda bude z dlouhodobějšího hlediska nutná zásadnější změna stávajícího právního rámce a zda očekávané přínosy vyváží náklady takovéto změny. Komise uznává, že v současné fázi neexistuje dostatek důkazů o zjevném pokroku v souvislosti s širšími otázkami bezpečnostní sítě, aby bylo možno provést změny zaměřené na řešení některých specifických a základních nedostatků směrnice. Řešení těchto nedostatků by

<sup>20</sup> Směrnice 2001/24/ES, Úř. věst. L 125, 5.5.2001, s. 15.

vyžadovalo významné legislativní úsilí s cílem harmonizovat financování vnitrostátních systémů se značnými finančními důsledky pro bankovní sektory řady členských států, ale jen s několika málo zjevnými okamžitými přínosy. Případná další legislativní změna bude záviset na probíhající práci v ostatních souvisejících oblastech (viz příloha II B), jakož i na dostatečné podpoře ze strany členských států a zúčastněných stran a bude jí předcházet patřičné hodnocení dopadu. Je nutný zejména jasnější obraz o rozdělení povinností v oblasti dohledu a v případě potřeby větší soudržnost koncepcí týkajících se sdílení zátěže (tj. kdo to zaplatí) v případě přeshraniční bankovní krize v EU.

## ANNEX I

### Procedural issues and consultation of interested parties

This Communication is based on the following elements of the Commission's "better regulation" policy<sup>21</sup>:

Member States' finance ministries have been consulted in the European Banking Committee (EBC) and its predecessor, the Banking Advisory Committee (BAC). At its July 2006 meeting, the EBC endorsed a policy paper that contained most of the elements of this Communication. Member States' supervisory authorities in the Committee of European Banking Supervisors (CEBS) have provided technical advice on specific aspects of DGS and the European Central Bank (ECB) has also carried out important background work. Member States have additionally been consulted in writing and at two technical meetings of the working group on DGS in 2005 and 2006.

A public stakeholder consultation was launched in July 2005. A synthesis of the more than 40 contributions is available on the web page of the Directorate-General Internal Market and Services.<sup>22</sup>

The Commission has conducted two quantitative studies. Firstly, work on a possible change to the minimum coverage level was carried out with the Commission's Joint Research Centre (JRC)<sup>23</sup>, and further JRC work has subsequently been undertaken on the cost implications of changes to the funding mechanisms of DGS (the JRC's interim report is attached in Annex III).

---

<sup>21</sup> COM(2002) 275 final.

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm)

<sup>23</sup> Ibid.\_

## ANNEX II

### A. List of short-term non-regulatory actions proposed in the Communication

Survey on savings products covered under national DGS,	Commission Working Group on DGS or EFDI
Development of a non-binding 'master agreement' on topping up arrangements	EFDI
Development of a non-binding model agreement on exchange of information between DGS	EFDI
Development of common voluntary approaches to inclusion of risk based elements for DGS.	Commission Working Group on DGS or EFDI
Improvement of comprehensible information about DGS' coverage to consumers; identification of deficiencies and agreement and promotion of best practices	Commission Working Group on DGS with consultation of the banking industry
Improvement of payment delays to depositors; survey among DGS on delays and best practices	Commission working with EFDI

### B. Timetable of wider Commission initiatives with implications for Deposit Guarantee Schemes

Publication of Commission Communication on DGS	Commission	Autumn 2006
Report to EBC on progress of ECB and Basel Committee liquidity projects and Commission services work	Commission services	November 2006
Impact assessment on costs of introduction of common ex ante financed schemes by MS (final report)	Commission services	End 2006
Report to EBC on crisis management cooperation with 3 <sup>rd</sup> countries and bail out rules	Commission services	March/April 2007

Report to EBC on lender of last resort arrangements	Commission services	June/July 2007
Report to EBC on further work on evolution of supervision	Commission services	October/November 2007
Report to EBC on review of re-organisation and winding up Directive	Commission services	October/November 2007
Publication of study on Insurance Guarantee Schemes in the EU analysing problems and evaluating options and their feasibility	Commission services/ external consultants	End 2007
Report to EBC on completion of Commission services liquidity work	Commission services	End 2007
Decision about follow-up to study on Insurance Guarantee Schemes	Commission	2008
Commission report to Council and EP on supervisory arrangements (under 2006/48/EC Art. 156 para 3) on the effectiveness of supervisory arrangements put in place in the CRD and any proposals for change	Commission	2012

## ANNEX III

### Further work carried out by the JRC on the effects of changing the funding mechanisms of EU Deposit Guarantee Schemes<sup>24</sup>

DGS are usually funded by contributions from credit institutions themselves: either on a regular basis ('ex-ante'), on a case by case basis after a failure ('ex-post') or comprising both ex-ante and ex-post elements ('mixed'). Changing funding mechanisms would entail differing costs for participants. For instance, the cost for a full ex-post mechanism is close to zero (administration fees entail the only cost as long as no failure happens), while annual fees are paid in ex-ante schemes destined for the creation of a float ready to be used in the event of a crisis. At present, 19 Member States have ex-ante funded schemes while 6 Member States have ex-post schemes<sup>25</sup>.

The public consultation has revealed that a clear majority does not wish to harmonise financing mechanisms now, on the grounds that this would create more costs than benefits. Those in favour of harmonisation (mainly Nordic stakeholders) believed that only harmonisation could solve the current distortion of competition where a branch competing with domestic credit institutions has to pay different DGS fees.

For this reason, the Commission has requested the JRC to conduct research into the cost impact of changing the funding mechanisms of EU DGS. The enclosed interim report provides a quantitative evaluation of the costs associated with harmonising the existing funding mechanisms of DGS. It looks at four scenarios ranging from ex-post funding to a "high" ex-ante funded coverage ratio of 0.84% of covered deposits<sup>26</sup>.

The key finding of the report is that many Member States already require equal or higher contributions than those necessary to reach the coverage ratios defined in the scenarios. In order to reach the lowest ex-ante funded scenario (0.16% coverage ratio), only 9 Member States would need to increase contributions. To achieve the highest coverage ratio under the scenarios (0.84%), 14 Member States would need to increase contributions<sup>27</sup>. The costs for those Member States which currently operate ex post schemes (see table) of building up a low ex-ante funded scheme based on scenario 3 (0.16% coverage ratio) would range from € 2.5 bln to € 4.3 bln<sup>28</sup> depending on the level of risk associated with the members of the scheme cumulatively over a period of 10 years.

	<i>Low coverage, low risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, medium risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, high risk adjusted fund</i>
<b>IT</b>	512 640 000	683 520 000	854 390 000
<b>LU</b>	1 670 000	22 300 000	27 880 000

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm)

<sup>25</sup> At this time Austria, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Slovenia and the United Kingdom have ex-post funded DGS.

<sup>26</sup> For the definition of 'covered deposits' see the report.

<sup>27</sup> Note that, due to a lack of comprehensive data from one Member State, results can be compared only among 24 Member States.

<sup>28</sup> See Annex II, p. 35 (table 10) showing premiums payable based on covered deposits (which are partly based on estimates); premiums based on eligible deposits (see table 9) may be higher.



<b>NL</b>	268 580 000	358 110 000	447 640 000
<b>AT</b>	90 820 000	268 580 000	121 100 000
<b>SI</b>	8 620 000	11 500 000	14 370 000
<b>UK</b>	170 3930 000	2 271 910 000	2 839 880 000
<b>Total</b>	2 586 260 000	3 615 920 000	4 305 260 000

The Commission recognises that this study does not paint a complete picture of the costs and benefits of changing the funding mechanisms. On the one hand, it does not consider the opportunity cost of the capital tied up in funds which cannot be used by banks for other purposes.

On the other hand, the study has not attempted to assess the cost impact of non-harmonisation of funding mechanisms, i.e. maintaining the *status quo*. These costs should not be neglected; the current distortion of competition whereby a branch competing with domestic banks has to pay different DGS fees would continue. The issue of compensation of contributions to DGS when credit institutions change their subsidiaries into branches would be more easily resolved if financing bases were similar across Member States.

Neither has the study given consideration to the potential benefits of changing the existing systems. The extent to which a more standardised ex ante funded system of DGS might be able to better withstand a banking crisis with cross-border implications have not been assessed and indeed are more difficult to quantify.

The results of this research show that harmonisation of funding is not impossible in financial terms, although the costs for industry would be significant in certain Member States. The key question is whether the advantages of ex-ante funded systems outweigh the costs incurred. At this point the Commission is not convinced that this is the case. Further analysis will be required on this issue.