

Rozvoj integračního procesu ve finanční oblasti v České republice

1. Mezinárodní aspekty, aktivity orgánů EU

Zhruba od konce devadesátých let minulého století si ekonomičtí teoretici a zejména jejich kolegové z praxe stále naléhavěji kládou otázku, týkající se globalizačních tendencí v mezinárodním obchodě a vytvoření odpovídajících podmínek, podporujících a zároveň usměrňujících tento až překotný vývoj v bankovní oblasti a v oblasti finančních trhů a finančních služeb. Nešlo přitom v prvním momentu o řešení v mezinárodní dimenzi (i když to bylo navýsost nutné), ale o vytvoření takových vzájemných vazeb mezi jednotlivými formami finančních služeb, bankovníctví, pojišťovnictví, obchodování s cennými papíry, činností družstevních záložen a dalšími formami finančních služeb, které by byly způsobilé homogenně působit a podporovat (ale i regulovat) globalizaci mezinárodní směny.

S jistou nadsázkou se dá říci, že dosavadní převažující forma harmonizace tržních podmínek v rámci EU, založená na ohromném množství směrnic a jiných právních aktů Unie, vytvořila pevné základy pro technicko-právní propojenost ekonomik jednotlivých členských států Unie; lze říci, že byla z velké části vybudována "konstrukce", kterou však je potřeba naplnit vnitřní, zejména finanční infrastrukturou, aby celý unijní projekt byl životaschopný. Přitom jedním z významných nároků na tuto finanční infrastrukturu je, aby byla homogenní, pružná a vnitřně kompatibilní. Aby prostě oživila onen "dům", který jsme celou sérií směrnic v rámci EU, ale i harmonizovanou legislativní činností v jednotlivých zemích vybudovali.

1. 1. První kroky k vytvoření jednotného finančního trhu EU

1. 1. 1. Akční plán finančních služeb

V roce 1998 byla Evropská komise vyzvána na zasedání Evropské rady v Cardiffu, aby připravila rámec kroků k vytvoření jednotného evropského finančního trhu. Následně Evrop-

ská komise zveřejnila Zprávu zahrnující Akční plán finančních služeb (FSAP), který byl odsouhlasen Evropskou radou v Lisabonu v roce 2000. Akční plán zahrnoval celkem 42 opatření, jejichž cílem bylo odstranit zbývající překážky právního a regulatorního rámce, jež by umožnila integraci finančních trhů v celoevropském měřítku. Z tohoto počtu jsou některá opatření nelegislativního charakteru, několik jich má formu nařízení a zhruba 30 opatření má formu směrnice.

V návaznosti na dokončení legislativní části Akčního plánu iniciovala Evropská komise v říjnu 2003 vznik 4 pracovních expertních skupin v oblasti bankovníctví, pojišťovnictví, kapitálového trhu a správy aktiv, které měly za úkol zhodnotit stav integrace v jednotlivých segmentech, vyhodnotit dopad opatření přijatých v rámci Akčního plánu na integrační proces a doporučit další kroky k jednotnému trhu.

Při hodnocení výsledků FSAP převládá pozitivní hodnocení, neboť Akční plán byl realizován prakticky v plném rozsahu a v souladu s časovým harmonogramem. Expertní zprávy konstatují, že účinnost zavedení nového právního rámce bude možné vyhodnotit až po implementaci právních úprav do národní legislativy (tj. nejdříve v roce 2006).

V červenci 2000 byla na základě rozhodnutí Rady EU ustavena pracovní skupina vedená baronem Alexandrem Lamfalussyem s cílem vypracovat analýzu mechanismů regulace kapitálových trhů a navrhnout možnosti jejich adaptace na podmínky globálních finančních trhů. Výsledkem práce této skupiny byl návrh čtyřstupňového mechanismu přijímání, schvalování a kontroly implementace regulatorních předpisů pro oblast kapitálových trhů na úrovni EU, pro který se vžil název Lamfalussyho proces.

Regulatorní schéma

- **Stupeň 1**
zahrnuje právní normy, zejména směrnice a nařízení, přijaté v souladu s procedurou

spolurozhodování Radou a Evropským parlamentem. Primární legislativa upravuje charakter a rozsah prováděcích opatření, které na základě návrhu Evropské komise budou schvalovány na stupni 2.

☺ ☺ ☺

- **Stupeň 2**
zahrnuje prováděcí předpisy (směrnice resp. nařízení) k primární legislativě přijaté Evropskou komisí.

☺ ☺ ☺

- **Stupeň 3**
má za cíl zajistit řádné a včasné promítnutí primární a sekundární legislativy posílením spolupráce dozorových orgánů.

☺ ☺ ☺

- **Stupeň 4**
má za cíl posílit vynucování evropských právních norem zajištěním spolupráce EK, členských států a dozorových institucí. Vymáhání práva EU je ve výhradní pravomoci Evropské komise.

☺ ☺ ☺

(Schéma výborů pro finanční služby)

1.1.2. Bílá kniha Evropské komise

Evropské komise vydala v 1. pololetí r. 2005 tzv. Zelenou knihu o politice v oblasti finančních služeb na léta 2005-2010 (dále jen "Zelená kniha"), která obsahovala hlavní priority dalšího vývoje v oblasti finančních služeb v Evropské unii na léta 2005-2010.

Evropská komise si vytyčila na dalších pět let následující cíle:

- Konsolidovat proces k jednotnému, otevřenému, konkurenčnímu a hospodářsky efektivnímu finančnímu trhu v rámci Evropské unie a odstranit zbývající významné ekonomické překážky.
- Podporovat takový trh, který umožní volný a co nejlevnější tok finančních služeb a kapitálu po celém území Evropské unie - při zachování přiměřené a účinné úrovně obezřetností kontroly, finanční stability a vysoké úrovně ochrany spotřebitelů.

Schéma výborů pro finanční služby			
	Bankovníctví	Pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní fondy	Kapitálový trh včetně kolektivního investování
Regulátoři (stupeň 2)	Evropský bankovní výbor (EBC)	Evropský výbor pro pojišťovny a zaměstnanecké penzijní fondy (EIOPC)	Evropský výbor pro cenné papíry (ESC)
Supervisoři (stupeň 3)	Výbor evropských orgánů bankovního dohledu (CEBS)	Výbor evropských dozorových orgánů nad pojišťovnami a zaměstnaneckými penzijními fondy (CEIOPS)	Výbor evropských dozorových orgánů nad kapitálovým trhem (CESR)

- Zavést, vynucovat a průběžně hodnotit stávající právní rámec, přísně dodržovat pravidla lepší regulace v případě budoucích iniciativ, zlepšit konvergenci orgánů dozoru a posílit evropský vliv na globální finanční trh.

Dokument Zelená kniha obsahoval předběžné názory Evropské komise, které se tvořily v rámci dvouletého konzultačního období s mnoha zainteresovanými stranami, včetně zpráv čtyř expertních skupin v oblasti bankovníctví, obchodování s cennými papíry, kolektivního investování a pojišťovnictví. Dokument též obsahuje myšlenky zprávy o finanční integraci Výboru pro finanční služby a navrhované zprávy Hospodářského a měnového výboru Evropského parlamentu o současném stavu integrace finančních trhů Evropské unie. Konečný názor byl po konzultačním procesu zveřejněn ke konci loňského roku v tzv. Bílé knize.

Bílá kniha finančních služeb má za cíl nikoli rozšiřovat, ale prohlubovat práce na integraci evropského finančního trhu. Dokument se soustředí zejména na dobré fungování orgánů regulace a dozoru/dohledu v jednotlivých členských zemích a jejich spolupráci, přičemž je kladen důraz na zjednodušení administrativy. Měl by se snížit zejména objem informací mnohdy duplicitně požadovaných na firmách. Má dojít také ke konsolidaci poskytování finančních služeb přes hranice. Vyšší provázanost finančních trhů a služeb má vést k umístění kapitálu tam, kde je jeho nejlepší využití a k zajištění kvalitních služeb na jednotném evropském trhu. Prohlubování integrace v oblasti finančních služeb proto představuje jeden z nejvýznamnějších kroků vedoucích k udržitelnému hospodářskému růstu a vyšší zaměstnanosti.

1.1.3. Finanční konglomeráty jako důležitý krok integrace finančních trhů

V rámci propojování jednotlivých sektorů finančního trhu, dochází nejen k propojování v oblasti jednotlivých produktů a způsobu jejich prodeje, ale především také k přibližování a majetkovému propojování finančních institucí. Na základě tohoto trendu se hovoří o vzniku finančních konglomerátů.

Obecně lze finanční konglomerát charakterizovat jako skupinu subjektů, které se věnují především finančním aktivitám. Přičemž z velké části je jejich působnost alespoň ve dvou odlišných finančních odvětvích - např. bankovníctví, pojišťovnictví a investování na trhu cenných papírů. Souhrnně tedy finanční konglomerát představuje skupinu nejméně dvou subjektů majících aktivity v rozdílných finančních sektorech.

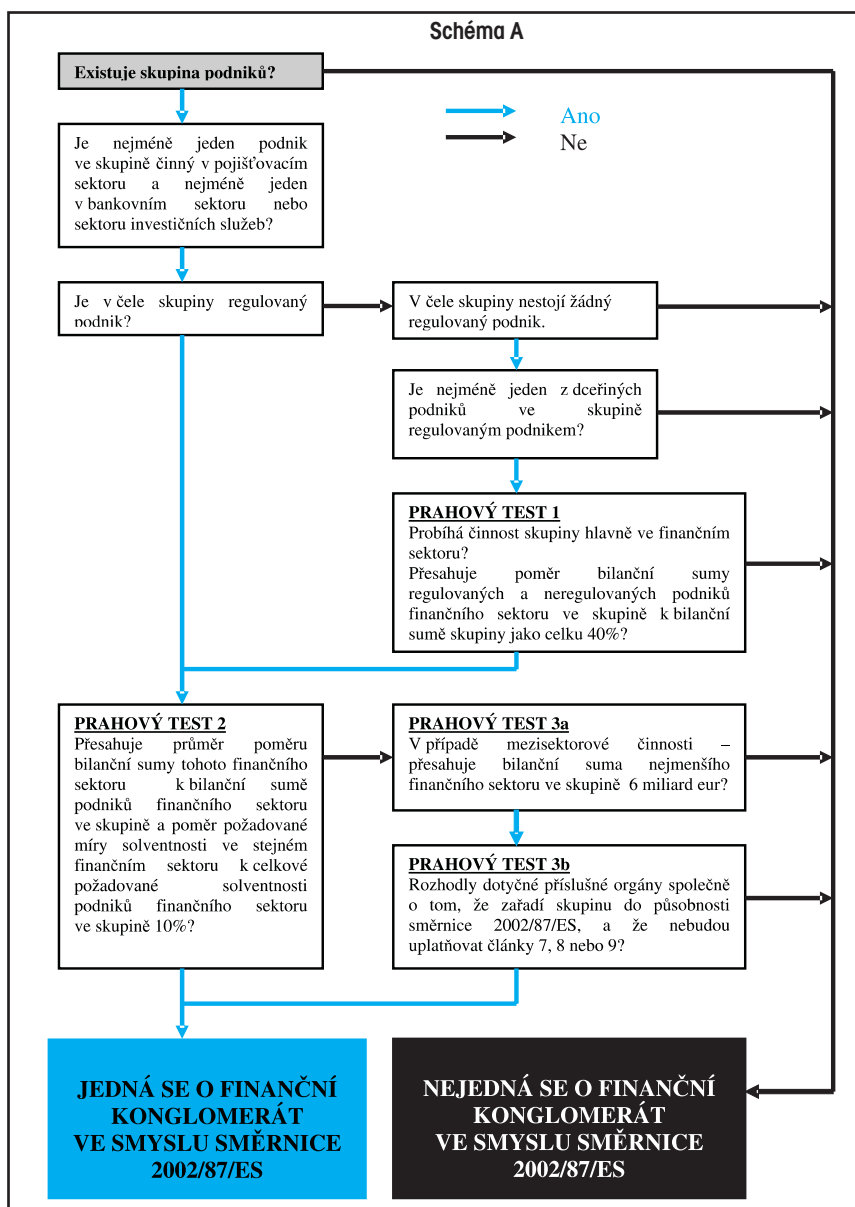
K samotné identifikaci finančního konglomerátu je nutné definovat některé pojmy týkající se finančních konglomerátů, které stanovuje Směrnice Evropského parlamentu a Rady číslo 2002/87/ES ze dne 16. prosince 2002 o doplňkovém dozoru nad úvěrovými

institucemi, pojišťovny a investičními podniky ve finančním konglomerátu a kterou se mění směrnice Rady 73/239/EHS, 79/267/EHS, 92/49/EHS, 92/96/EHS, 93/6/EHS a 93/22/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/78/ES a 2000/12/ES:

- za finanční sektor je považován sektor složený z jednoho nebo více těchto podniků:
 - a) úvěrová instituce, finanční instituce nebo podnik pomocných bankovních služeb;
 - b) pojišťovna, zajišťovna nebo holdingová pojišťovna;
 - c) investiční podnik nebo finanční instituce;
 - d) smíšená finanční holdingová společnost;
- mateřským podnikem je mateřský podnik a jakýkoli podnik, který podle názoru příslušných orgánů fakticky vykonává domi-

nantní vliv nad jiným podnikem;

- dceřiným podnikem je dceřiný podnik, nad nímž podle názoru příslušných orgánů fakticky vykonává dominantní vliv mateřský podnik; všechny dceřiné podniky dceřiných podniků se rovněž považují za dceřiné podniky mateřského podniku;
- skupinou je skupina podniků, která se skládá z mateřského podniku, jeho dceřiných podniků a podniků, ve kterých drží mateřský podnik nebo dceřiné podniky účast, a podniků vzájemně propojených;
- smíšenou finanční holdingovou společností je mateřský podnik jiný než regulovaný podnik, který společně se svými dceřinými podniky, z nichž nejméně jeden je regulovaným podnikem se sídlem ve Společenství, a s jinými podniky tvoří finanční konglomerát;
- dotčnými příslušnými orgány jsou:
 - a) příslušné orgány členských států pověřené sektorovým dozorem v rámci



celé skupiny nad kterýmkoli z regulovaných podniků ve finančním konglomerátu;

- b) koordinátor, který se stanoví k zajištění účinného výkonu doplňkového dozoru a spolupráce mezi orgány dozoru se z orgánů dozoru, pokud se liší od orgánů uvedených v písmenu a);
- c) případně jiné dotyčné orgány příslušné podle názoru orgánů uvedených v písmenech a) a b); tento názor zvláště přihlíží k tržnímu podílu regulovaných podniků konglomerátu v jiných členských státech, zejména pokud přesáhne 5%, a k významu v rámci konglomerátu u jakéhokoli regulovaného podniku usazeného v jiném členském státě.



Pro samotnou identifikaci finančního konglomerátu lze použít **schéma A**, které je strukturováno podle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/87/ES. Toto schéma platí jak pro finanční společnosti se složitými organizačními a řídicími strukturami, jejichž rozsáhlé aktivity překračují hranice zemí, tak pro menší konglomeráty fungující pouze v jedné zemi.



Cílem směrnice je ochránit "třetí strany", tj. především klienty, věřitele, investory, kteří až dosud dopláceli na nepřehlednost některých finančních operací a nedostatečnost dohledu nad nimi. Aktiva finanční skupiny již nelze opakovaně užívat jako zástavu, resp. pojistku investičního rizika. Mateřské společnosti si nemohou půjčovat na nákup kapitálu svých dceřinných firem. Veškerá rizika jsou povinně posuzována za celou skupinu a při jejich posuzování se dohlíží na operace mezi jednotlivými též majetkové skupiny. Úřední dohled nad celou finanční skupinou je vykonáván z jednoho místa, resp. orgány dozoru jednoho členského státu, které sdílí informace s orgány dalších států, v nichž dotčená skupina působí.

Stejně jako na úrovni EU byla přijata zmíněná Směrnice o finančních konglomerátech, byl v České republice v září 2005 vydán ve Sbírce zákonů pod č. 377/2005 Sb. zákon o doplňkovém dozoru nad bankami, spořitelniemi a úvěrními družstvy, institucemi elektronických peněz, pojišťovny a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů (zákon o finančních konglomerátech).

Tento zákon zavádí obezřetný dozor, který se týká zejména kapitálové vybavenosti a koncentrace rizik na úrovni konglomerátu, operací uvnitř skupiny, vnitřního řídicího a kontrolního systému na úrovni konglomerátu a dostatečně zkušeného a důvěryhodného managementu.

Konečným cílem je zajistit spolehlivá kontrolní opatření pro finanční skupiny, které se zabývají křížovými finančními aktivitami mezi

odvětvími finančního trhu. Takový cíl je dosažitelný pouze po etapách. Jednou z těchto etap je pak zavedení doplňkového dozoru bank, spořitelních a úvěrních družstev, institucí elektronických peněz, pojišťoven a obchodníků s cennými papíry ve finančním konglomerátu. Orgánům dozoru tak tento zákon dává možnost na úrovni rozsáhlých skupin posoudit finanční postavení bank, spořitelních a úvěrních družstev, institucí elektronických peněz, pojišťoven a obchodníků s cennými papíry, které jsou částí finančního konglomerátu, co se týká jejich kapitálové vybavenosti, koncentrace rizik a operací uvnitř skupin. Zároveň poskytuje legislativní pravidla řešení úpadku bank, pojišťoven, obchodníků s cennými papíry atd. fungujícími v konglomerátu s tuzemskými subjekty nebo firmami z jiných členských států EU příp. ze třetích zemí. V tomto směru dochází v souvislosti s přijetím zákona č. 377/2005 Sb. ke změnám celé řady zákonů, vztahujících se nejen k regulovaným osobám, ale i ostatním, které mají souvislost s činností finančních konglomerátů.

Tento zákon se však, jak bylo výše uvedeno, týká nejen regulovaných osob, ale i dalších, které jsou součástí finančního konglomerátu. Proto, aby dozorový orgán mohl řádně vykonávat doplňkový dozor nad těmito konglomeráty, bylo nutno v zájmu všestrannosti takové aktivity doplňkovému dozoru umožnit úpravou řady zákonů, z nichž převážná většina se netýká pouze institucí finančního sektoru.

Doplňkovým dozorem se pro účely tohoto zákona rozumí sledování a regulace rizik na úrovni finančního konglomerátu. Účelem doplňkového dozoru je omezení rizik, kterým jsou vystaveny regulované osoby tím, že jsou součástí finančního konglomerátu.

Nestanoví-li tento zákon jinak, doplňkovému dozoru podléhá každá regulovaná osoba ve finančním konglomerátu,

- která je v čele finančního konglomerátu,
- jejíž ovládací osobou je smíšená finanční holdingová osoba se sídlem na území členského státu,
- která je s jinou osobou finančního sektoru ve vztahu ovládací nebo ovládané osoby, nebo
- u které většinu členů statutárních, řídicích nebo dozorcích orgánů tvoří po většinu účetního období stejné osoby, které jsou statutárními, řídicími nebo dozorcími orgány nebo jejich členy jiné osoby finančního sektoru.

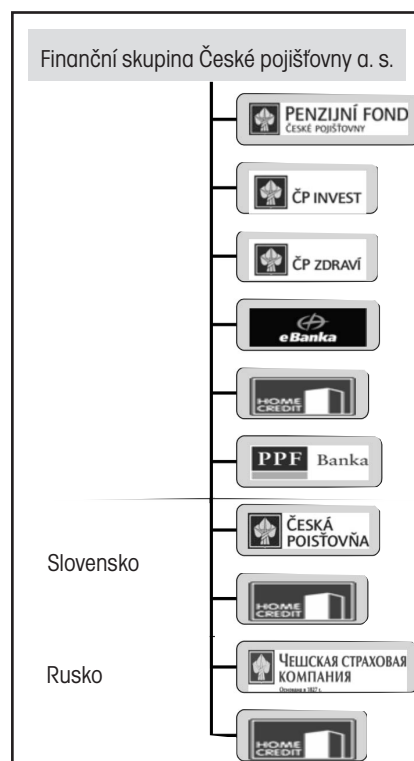
Finanční konglomeráty mohou mít různou strukturu. Při propojování bankovních a pojišťovacích služeb mohou být využity následující formy propojování:

- založení nové filie,
- založení společného podniku,
- strategie majoritního podílu,
- zakládání společných holdingových společností,
- strategie dobrovolných fúzí,

- strategie kombinované účasti a distribuce,
- strategie kooperace v distribuci produktů.



Vedoucím členem finančních konglomerátů je nejčastěji banka nebo pojišťovna. Pokud bychom měřili váhu jednotlivých typů finančních institucí (banky, pojišťovny, investiční společnosti a fondy, penzijní fondy, leasingové společnosti atd.) ve skupině pomocí jejich aktiv, měl by na českém finančním trhu rozhodující postavení bankovní sektor. Jedinou výjimkou, kdy "pomyslnou hlavou" skupiny je pojišťovna namísto banky, je Česká pojišťovna, jejíž strukturu vyjadřuje následující schéma:



2. Proces integrace v oblasti finančních služeb

Česká republika se soustavně podílí na sledování hospodářské politiky členských států Evropské Unie, což se plně týká i přístupu k řešení integrace finančních služeb a finančního trhu EU; v první etapě, stejně jako v ostatních státech EU, jde o zjednodušení a zefektivnění regulace a dozoru nad jednotlivými segmenty finančního trhu.

Svědčí o tom i "Stanovisko Ministerstva financí ČR, České národní banky a Komise pro cenné papíry" k Zelené knize, ve kterém se vyjadřuje jednoznačná podpora obecným cílům a hlavní politické orientaci Evropské komise v oblasti finančních služeb na následujících pět let. Toto stanovisko zmíněných institucí potvrdil ve svém usnesení i Senát Parlamentu České republiky, kde se přímo uvádí, že "Česká republika podporuje priority Evropské komise v oblasti lepší regulace, transpozice, vynuocování a průběžného hodnocení".

Podle českého stanoviska by měl dokument obsahovat i úkol dosažení stejných či srovnatelných legislativních podmínek napříč finančními sektory v oblastech, které jsou společné a kde toho lze dosáhnout: licencování, udělování souhlasů s kvalifikovanou účastí na finanční instituci, interní kontrolní systém, řízení rizik apod., což jsou témata, která by mohla být zahrnuta do jedné směrnice, platné pro všechny regulované finanční instituce.

Prezident republiky Václav Klaus podepsal dne 21. 2. 2006 zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, který umožní integrovat dohled nad finančním trhem do České národní banky. Počínaje 1. dubnem (účinnost zákona) převezme ČNB agendu Komise pro cenné papíry (KCP), Úřadu dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění (ÚDPP) a Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami (ÚDDZ). Vznikne jednotný dohled nad finančním trhem v ČR, jehož přínosem budou zejména nižší náklady pro stát i finanční instituce a zkvalitnění dohledu.



"Spojení dozorových institucí do jednoho funkčního celku odráží vývoj na finančním trhu, kde rovněž dochází ke koncentraci jednotlivých odvětví do skupin a větších konsolidačních celků", říká Zdeněk Tůma, guvernér ČNB.

Spolu s integrací dohledu dojde s účinností od 1. dubna 2006 i ke změnám v procesu přípravy právních předpisů upravujících finanční trh. Odpovědnost za přípravu zákonů v oblasti finančního trhu bude svěřena Ministerstvu financí, což představuje výraznou změnu oproti dosavadnímu stavu, kdy návrhy zákonů v oblasti bankovního připravuje ČNB.

ČNB se bude na přípravě zákonů nadále podílet ve formě expertní spolupráce. Návrhy prováděcích právních předpisů pro všechny sektory finančního trhu bude naopak připravovat ČNB za expertní spolupráce MF.

Jako poradní orgán bankovní rady ČNB bude po 1. dubnu 2006 zřízen Výbor pro finanční trh. Výbor bude složen ze sedmi členů, z nichž tři budou voleni rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny Parlamentu

České republiky na návrh profesních asociací působících na finančním trhu, dva budou jmenováni ministrem financí; dále bude členem výboru finanční arbitr a jeden z členů bankovní rady ČNB. Toto pestré složení má zajistit, aby byla ve výboru zohledněna celá škála odborných názorů a zájmů trhu, státu i spotřebitelů. Na této platformě budou diskutovány obecné koncepční otázky dohledu nad finančním trhem, nové trendy v této oblasti a případné systémové problémy při výkonu dohledu. Výbor se bude vyjadřovat ke zprávě o výkonu dohledu, kterou bude ČNB každoročně předkládat vládě a Parlamentu.

Integrace dohledu do ČNB je výsledkem spolupráce všech zainteresovaných institucí - ČNB MF, KCP a ÚDDZ. Logisticky komplikovaný proces řeší projektový tým a realizační tým, jejichž úkolem je zabezpečit celý proces zejména po stránce organizační, provozní a technické. V současné době řeší realizační tým mj. majetkové a provozní vztahy a technicko-bezpečnostní problematiku. Zároveň probíhá postupné přebírání archivní a spisové agendy.

Informování veřejnosti nebude sloučením dohledů nijak omezeno. Informace týkající se dohledu nad pojišťovnami, penzijními fondy a družstevními záložnami budou k dispozici na webu ČNB pod záložkou dohled nad finančním trhem. Webové stránky Komise pro cenné papíry budou v první fázi propojeny odkazem z internetových stránek ČNB (www.cnb.cz). Zároveň bude po omezenou dobu fungovat také přímá adresa na KCP (www.sec.cz). Zachována rovněž zůstane zelená linka KCP na čísle 800 160 170, kterou ČNB převezme a bude dále provozovat.

Zvýšená pozornost je věnována také problematice propojení informačních systémů. Jejich bezchybná funkčnost je pro činnost sjednoceného dohledu klíčová. Nyní se soustředíme na testování informačních systémů a ověřování funkčnosti vnějších vazeb.

Organizační struktura ČNB bude od 1. dubna rozšířena o dvě nové sekce (sekce jsou přímo odpovědné bankovní radě, tedy BR-1): sekci regulace a dohledu nad kapitálovým

trhem a sekci regulace a dohledu nad pojišťovnami. Dohled nad penzijními fondy, který doposud vykonávaly MF i KCP, bude sjednocen do sekce regulace a dohledu nad kapitálovým trhem a dohled nad družstevními záložnami se stane součástí stávající sekce bankovní regulace a dohledu.

V rámci příprav na příchod cca 150 nových zaměstnanců ČNB přestěhovala 360 svých zaměstnanců. Cílem bylo vytvořit dostatečný prostor pro nové pracovníky a zároveň rozmístit jednotlivé útvary po budově takovým způsobem, aby odborně blízké agendy spolu navzájem sousedily. Stěhování nových zaměstnanců je plánováno na poslední běžný týden a první dubnový víkend. Od pondělí 3. dubna tak sjednocený dohled zahájí svou činnost.

Ještě před 1. dubnem 2006 uzavře centrální banka s MF dohodu, v níž bude podrobně specifikován majetek potřebný k výkonu dohledu, který v souladu s integračním zákonem přechází na ČNB. Poté dojde ze strany ČNB k převzetí příslušné agendy i k faktickému převzetí vymezeného majetku. Dále by mělo mezi MF a ČNB dojít k uzavření dohody o vzájemné spolupráci při přípravě právních předpisů v oblasti finančního trhu a tím i k jednoznačnému vyřešení vztahu regulátora a dozorové instituce.

Zbytek roku 2006 bude věnován zejména detailním analýzám, které povedou ke sjednocení regulatorního výkaznictví a metodiky kontrolní činnosti, sladění postupů v licencování a lepší provázanosti legislativy. Přínosy sjednoceného dohledu se tak projeví nejen úsporami výdajů státního rozpočtu, ale ve významné míře také u dozorovaných subjektů působících na finančním trhu v ČR.

Doc. Ing. ARNOŠT BŮHM, CSc.
vedoucí katedry pojišťovnictví
Hospodářská fakulta TU v Liberci

Prameny:

www.cnb.cz, www.mfcr.cz,
www.vlada.cz, www.cpoj.cz