

## **DEPOSIT GUARANTEE SCHEMES**

EVA ŠULCOVÁ

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

### **Abstract in original language**

Účelem evropské směrnice s názvem Deposit Guarantee Schemes je zajistit fungování systému ochrany vkladatelů v případě potíží bankovní instituce v rámci všech členských států. V roce 2009 došlo k novelizaci směrnice, která představuje další kroky ke sjednocení systémů pojištění vkladů v Evropě. Cílem příspěvku je nastínit odlišnosti v systémech pojištění v evropských státech se zaměřením na vývoj směrnice Deposit Guarantee Schemes a jejího harmonizačního vlivu zejména v ohlase na ekonomickou krizi.

### **Key words in original language**

Pojištění vkladů; banky; harmonizace; ekonomická krize.

### **Abstract**

The aim of the European directive on Deposit Guarantee Schemes is to ensure that all Member States have in place a safety system for depositors if banks should fail. The DGS established under the Directive protect depositors and help to maintain the stability of the banking system. In 2009, amendment to the Directive was adopted which was important step towards unification of depositors protection in the Europe. This text provides summary of differences in deposit guarantee schemes within European countries and focuses on the development of the Deposit Guarantee Schemes as an instrument of harmonization especially in response to financial crisis.

### **Key words**

Deposit guarantee schemes; banks; harmonization; financial crisis.

## **1. POJIŠTĚNÍ VKLADŮ – OBECNĚ, VÝZNAM, CÍLE**

Systém pojištění vkladů je jedním z nástrojů zajišťujících stabilitu finančního systému jako celku. Jeho cílem je eliminovat negativní dopady nepříznivé aktuální situace finančních institucí působících v rámci ekonomického systému, a to formou zajištění garance uhrazení peněžní částky jednotlivým vkladatelům pro případ, kdy dojde ke bankrotu finanční instituce.

Lze vymezit dvě základní funkce takového systému pojištění:

- a. preventivně působí proti vzniku situace tzv. „běhu na banku“ – tedy zabraňuje hromadným peněžním výběrům vkladatelů, kteří se v reakci na zprávy či pouhé náznaky o nepříznivé situaci

finanční instituce snaží o záchranu svých úspor. Všeobecně se předpokládá, že fungující systém pojištění vkladů střadatele uklidní a negativní zprávy nevyvolají zbytečný výběr vkladů.

- b. Sanační funkce pro vkladatele – v případě krachu finanční instituce nedojde k finančním ztrátám u samotných vkladatelů, kteří mají jistotu návratu vložené částky.

Systém pojištění vkladů byl uplatňován postupně v jednotlivých státech (v České republice konkrétně od roku 1994), později se stal předmětem zájmu Evropské unie, která usiluje o harmonizaci pojištěné vkladů v rámci vytvoření jednotného finančního trhu.

## **2. POJIŠTĚNÍ VKLADŮ V ČR**

### **2.1 VÝVOJ POJIŠTĚNÍ V ČR**

Aktuálně se pojištění vkladů v České republice vztahuje na veškeré vklady fyzických i právnických osob (včetně úroků), vedené u pojištěných finančních institucí<sup>1</sup> v české i cizí měně. Jedná se především o kreditní zůstatky na účtech běžných, účtech termínovaných i spořicíh, stejně tak i zůstatků na vkladních knížkách, dále pohledávky potvrzené vkladovým certifikátem, vkladním listem či jiným obdobným dokumentem. Pojištěny nejsou pohledávky z vkladů bank, finančních institucí, zdravotních pojišťoven a státních fondů (zde se předpokládá, že tyto subjekty není třeba chránit prostřednictvím systému pojištění vkladů). Pohledávky v rozsahu, který přesahuje zákonem stanovený limit, může pak oprávněná osoba (vkladatel) uplatnit vůči bance v insolvenčním řízení.

Samotná právní úprava pojištění bank je obsažena v zákoně o bankách č. 21/1992 Sb., část třináctá; pojištění vkladů u družstevní záložny pak v zákoně č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech.

Pojištění vkladů pro banky bylo zavedeno prostřednictvím zákona č. 156/1994 Sb. Cílem vytvoření systému pojištění bylo stabilizovat tehdejší bankovní trh, který trpěl ztrátou důvěry vzhledem k množícím se problémům bank<sup>2</sup>. Došlo ke zřízení Fondu pojištění vkladů (dále jen "Fond"), který zabezpečuje garanci a výplatu náhrad klientům postiženým zánikem banky. Činnost začal Fond vykonávat fakticky od 1. ledna 1995.

---

<sup>1</sup> Jedná se banky, spořitelni a úvěrní družstva a stavební spořitelny se sídlem v České republice. Na pojištění poboček zahraničních bank se sídlem v zahraničí se vztahuje pojištění vkladů v zemi sídla mateřské společnosti a nejsou povinny se účastnit českého pojištění. Mohou se ho však účastnit dobrovolně formou připojištění.

<sup>2</sup> "Bankou" je dále v textu myšlena kromě banky ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o bankách též družstevní záložna a také pobočka zahraniční banky, není-li z kontextu zřejmé, že se jedná pouze o banku.

Na bankovním trhu v té době působilo velké množství bank, vzhledem k nedokonalosti zákonů a malé zkušenosti v této oblasti však docházelo k mnoha problémům v jejich činnosti. Od doby svého vzniku tak Fond zajišťoval výplatu náhrad u 12 zaniklých bank (poslední bankou byla v roce 2003 Union banka a.s.) a celkem asi 300.000 klientů.

Samotné pojištění doznalo od svého vzniku také velký počet změn. K pojištění byly v roce 1995<sup>3</sup> zahrnuty stavební spořitelny, později také spořitelni a úvěrní družstva. Všechny družstevní záložny jsou tedy také povinny účastnit se systému pojištění pohledávek z vkladů podle části třinácté zákona o bankách (ustanovení zákona o bankách, která upravují práva a povinnosti bank vyplývající z účasti v systému pojištění pohledávek z vkladů, se dle zákona o spořitelních a úvěrních družstvech vztahují na družstevní záložny obdobně). Podmínky pro výši náhrad klientů stavebních spořitelen jsou shodné jako u bank, rozdíl je ve způsobu výpočtu a výši příspěvku odváděných Fondu stavebními spořitelny.

V samotném počátku zavedení systému pojištění u nás byly pojištěny vklady pouze fyzických osob, a to pouze vklady vedené v českých korunách. Limitem pro výplatu byla náhrada ve výši 80 % z celkové hodnoty pojištěného vkladu pro jednoho vkladatele u jedné banky, nejvýše však do částky 100.000 Kč.

Zákonem č. 16/1998 Sb., byl s účinností od 6. února 1998 navýšen maximální limit pro výplatu náhrad klientů banka stavebních spořitelen na částku 300.000 Kč na jednoho vkladatele u jedné banky.

Převratné změny přinesla novela zákona o bankách č. 165/1998 Sb., s účinností od 1. září 1998. Novelou došlo k rozšíření pojištění i na vklady fyzických osob – podnikatelů a také vklady právnických osob. Znovu byl navýšen maximální limit náhrad na částku 400.000 Kč pro jednoho vkladatele u jedné banky, procentuální výše byla zvýšena na 90% hodnoty pojištěných vkladů.

Další významnou změnou v pojištění pak bylo v roce 2001 přijetí novely zákona o bankách (č. 319/2001 Sb.). Bylo tak zavedeno pojištění i na vklady vedené v zahraničních měnách a určení limitu bylo od účinnosti této novely již vyjadřováno v eurech – maximální výše limitu pro jednoho vkladatele u jedné banky byla stanovena na 25.000 EUR se zachování spoluúčasti vkladatelů, tedy odškodnění klientů mohlo být uplatněno stále pouze do limitu 90% z hodnoty pojištěného vkladu – korunového či devizového. Nově byla změněna i terminologie, pojem „pojištění vkladů“ bylo nahrazeno pojmem „pojištění pohledávek z vkladů“.

---

<sup>3</sup> Zákon č. 83/1995 Sb., s účinností od 1. července 1995.

V reakci na události ekonomické krize bylo v České republice v roce 2008 rozhodnuto o navýšení částky limitu náhrady až na 50.000 EU (resp. jeho ekvivalent v českých korunách) a zároveň byla zrušena spoluúčast klientů, tedy vklady byly do výše limitu garantovány ve výši 100%. Stalo se tak prostřednictvím novely zákona o bankách č. 433/2008 Sb., s účinností od 15. prosince 2008. Tato opatření měla vést ke stabilizaci finančního systému a uklidnění veřejnosti. V této době, rozbouřené mnoha nečekanými ekonomickými událostmi a zvraty, většina evropských států měla systém pojištění nastaven daleko přísněji – některé státy se dokonce zaručily za veškeré vklady klientů bez omezení (Dánsko, Německo, Slovensko, Rakousko, Portugalsko), některé státy již v tehdy zajišťovaly částky ve výši 100.000 EUR. Částka 50.000 EUR korespondovala s původním doporučením ze strany Evropské unie, nicméně během několika málo dnů po rozhodnutí českých zákonodárců o navýšení pojištění bylo jasné, že Českou republiku opět během krátké doby čeká změna dle požadavků EU a to zvýšení částky garance na 100.000 EUR, včetně mnoha dalších změn ve prospěch klientů. To vše na základě novely evropské směrnice k systému pojištění vkladů, jejíž finální podoba byla přijata v roce 2009.

## **2.2 AKTUÁLNÍ ZMĚNY V POJIŠTĚNÍ**

Novela směrnice byla do českého právního řádu implementována prostřednictvím zákona č. 156/2010 Sb. Přijetí zákona probíhalo ve zrychleném procesu, kdy Poslanecká sněmovna přijala návrh zákona již v prvním čtení. Některá ustanovení zákona budou účinná až od 31. prosince 2010 (navýšení limitu, zkrácení lhůt), naopak některá ustanovení (způsob a výpočet příspěvků) nabyly účinnost již 5. června 2010 (tj. 15. dnem po dni vyhlášení zákona).

Ke změnám dochází u stanovení příspěvků placených pojištěnými institucemi Fondu. Nově se budou tyto příspěvky platit čtvrtletně, a to u bank a spořitelních a úvěrních družstev ve výši 0,04 % z průměru objemu pojištěných pohledávek z vkladů za předchozí kalendářní čtvrtletí, u stavebních spořitelen ve výši 0,02 % z průměru objemu pojištěných pohledávek z vkladů za příslušné kalendářní čtvrtletí.

Odvádění příspěvků úvěrovými institucemi do Fondu by mělo být stanoveno s ohledem na celkový objem finančních prostředků, který Fond nashromáždí za období, v němž nedojde k výplatám náhrad. Z tohoto důvodu se zákonem zavádí tzv. udržovací výše příspěvků placených úvěrovými institucemi, která bude aplikována poté, kdy Fond vydá oznámení o tom, že objem prostředků, jež má k dispozici na výplatu náhrad z pojištěných vkladů, dosahuje 1,5 % celkového objemu pojištěných vkladů. Pokud dojde k poklesu objemu prostředků ve Fondu pod tuto hranici, vydá o tom Fond opět oznámení a příspěvky se budou platit v základní výši, tj. čtvrtletně 0,04 % v případě bank a družstevních záložen a 0,02 % v případě stavebních spořitelen. Hranice 1,5 % byla stanovena s přihlédnutím ke struktuře českého bankovního sektoru i ke zkušenostem ze zahraničí.

Zákon stanovil významné měny v relevantních lhůtách při procesu výplaty náhrad, v souladu s evropskou směrnicí (viz níže) – s účinností stanovenou od 31. prosince 2010. Úvěrové instituce i samotný Fond tak museli přistoupit k zavedení nových systémů, včetně zcela nového software pro Fond, aby proces mohl probíhat podle nových pravidel. K zajištění rychlejší výplaty je úvěrovým institucím uloženo, aby vedly a předávaly Fondu evidenci údajů týkajících se pojištěných pohledávek z vkladů, přičemž forma, struktura a způsob vedení a předávání těchto údajů jsou vymezeny v prováděcím právním předpise, jímž je vyhláška Ministerstva financí. Obdobně je nově uložena povinnost vést a předávat tyto údaje i platebním institucím, poskytovatelům platebních služeb malého rozsahu a obchodníkům s cennými papíry.

Dochází k zachování možnosti tzv. ex-post financování (poté kdy jsou Fondu pojištění vkladů poskytnuty finanční prostředky v jiné formě než v podobě příspěvků), nově je k možnostem úvěru a návratné finanční výpomoci doplněna možnost dotace ze státního rozpočtu.

Nově je stanovena možnost pro vládu přijmout nařízení, kterým by se upravovala částka limitu pro výplatu náhrad. Nařízení vlády by tak bylo vydáno v případě, kdy by byla na evropské úrovni přijata směrnice k úpravě částky výše náhrad, nikoliv však, pokud by bylo vydáno nařízení Evropské komise, neboť se jedná o přímo použitelný předpis práva Evropských společenství. Takové řešení umožní reagovat na změny provedené na evropské úrovni v podmínkách českého legislativního procesu mnohem pružněji a efektivněji, než kdyby měl být za tímto účelem přijat zákon. Vládě je však přiznáno pouze oprávnění částku upravující výši náhrad zvýšit. Pokud by Komise přijala směrnici, která by výši náhrad snížila, bylo by nutné tuto změnu provést novelou zákona o bankách.

Zákon o spořitelních a úvěrních družstvech je změnovým zákonem rovněž dotčen, dochází ke zpřesnění jeho § 14.

### **3. HARMONIZACE NA EVROPSKÉ ÚROVNI**

Rozdílnost v úpravách systémů pojištění vkladů jednoznačně představuje překážku pro vytvoření jednotného vnitřního trhu. Z tohoto důvodu přijala Evropská unie kroky ke sjednocení regulace pojištění.

Prvním harmonizačním počinem bylo přijetí směrnice č. 94/19/ES o systémech pojištění vkladů. Směrnice byla založena na principu minimální harmonizace a měla zajistit minimální úroveň ochrany pro veškeré vklady v EU, stejně tak i jednotnou úroveň ochrany všech vkladatelů bez ohledu na to, že se nacházejí v jiném státě, než ve kterém má úvěrová instituce sídlo.

Stále však byla zachována možnost, aby si státy ve vlastní režii vytvořily vlastní vyšší úroveň ochrany vkladů. Tento rozdíl však při volném poskytování služeb v jiných členských státech zákonitě narušuje podmínky

hospodářské soutěže mezi domácími institucemi a institucemi z jiných členských států. Z tohoto důvodu bylo ponechána možnost poboček zahraničních bank připojit se k systémům pojištění vkladů v zemi, kde nabízely své služby, a vyrovnat se tak v garanci vkladů domácím institucím.

Směrnice požaduje, aby členské státy zavedly systém (nebo i více systémů) pojištění vkladů, Směrnice stanovuje pouze základní kritéria pojištění (nikoli například způsob financování a uspořádání systému), vymezuje které vklady musejí být jsou chráněny pojištěním (státy si mohou stanovit některé výjimky, kdy se pojištění vkladů neaplikuje) a stavuje minimální částku limitu náhrad. Tu bylo možné omezit pomocí tzv. spoluúčasti. Maximální výše spoluúčasti byla směrnicí upravena na 10% objemu všech vkladů, pokud částky náhrady nedosáhne částky maximální.

#### **4. NOVELA EVROPSKÉ SMĚRNICE**

V době ekonomické krize bylo více než nutné učinit kroky k zachování (spíše možná přímo obnovení) důvěry veřejnosti v bankovní a úvěrové instituce. Evropská unie vypracovala několik zpráv a analýz, které měly odhalit příčiny vzniku problému a zabránit jejich vzniku v budoucnu. Součástí celkové reakce na krizi byla i opatření týkající se garancí pro vkladatele a klienty úvěrových institucí. Mnoho států podnikalo tato opatření ze své vlastní vůle, neboť potřeba předejít panickým hromadným výběrům peněz veřejnosti byla alarmující. Nicméně právě odlišné podmínky pojištění v jednotlivých členských státech opět žádaly jednotné narovnání ze strany Evropské unie k zachování stability a vytvoření fungujícího jednotného trhu. Pravidla pro pojištění vkladů se vztahují na celé území Evropského hospodářského prostoru.

Revize směrnice probíhala již v roce 2008, v souvislosti s průběhem ekonomické krize byla přípravné práce na novele urychleny a přizpůsobeny aktuálnímu vývoji a požadavkům (například požadavky a závěry ECOFIN ze dne 7. října 2008). Obecně byly identifikovány tři oblasti pro novelizaci: zvýšení maximální úrovně pojištění, zkrácení lhůty k výplatě a zrušení spoluúčasti vkladatelů.

Po mnoha debatách a jednáních byla přijata Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/14/ES ze dne 11. března 2009, kterou se mění směrnice 94/19/ES o systémech pojištění vkladů. Z důvodu krize na finančních trzích, tlaku evropských institucí a naléhavosti urychleně řešit obnovu důvěry v bankovní systémy nebylo provedeno při přípravě Směrnice posouzení dopadů ani veřejná konzultace. Novela je stejně jako samotná směrnice o systémech pojištění vkladů v režimu minimální harmonizace. Jediným ustanovením v režimu maximální harmonizace je její v průběhu přípravy přidáný odstavce o navýšení maximální výše pojištění z 50.000 EUR na 100.000 EUR.

Dosavadní úprava umožňovala členským státům udržovat odlišnou výši pojištění vkladů, což způsobovalo problémy a hrozily například hromadné výběry vkladatelů a přesuny vkladů do bank ze zahraničí nabízejících vyšší pojištění (reálně se tak stalo například u britských bank, kde docházelo k přesunům peněz do bank irských s neomezenou garancí náhrad).

Mezi nejvýznamnější změny, které Směrnice přináší, patří:

- zvýšení minimální úrovně pojištění na 50.000 eur nejpozději od 30.6.2009,
- harmonizace úrovně pojištění ve výši 100.000 eur nejpozději od 31.12.2010,
- odstranění spoluúčasti vkladatelů na nesené ztrátě,
- nová povinnost přeshraniční spolupráce systémů pojištění vkladů,
- zkrácení lhůty pro rozhodnutí příslušného orgánu<sup>4</sup> o neschopnosti banky splácet své závazky na 5 pracovních dní – podle předchozí úpravy činila tato lhůta 21 dní,
- zkrácení lhůty pro výplatu náhrad ze systému pojištění vkladů na 20 pracovních dní (ve výjimečných případech na 30 pracovních dní) – podle předchozí úpravy činila tato lhůta 3 měsíce, za určitých okolností dokonce až 9 měsíců, což bylo zhodnoceno jako nepřiměřeně dlouhá doba,
- zavedení povinnosti systémů pojištění vkladů provádět pravidelné ověřování funkčnosti mechanismu vyplácení a
- zlepšení spolupráce příslušného orgánu dohledu a systému pojištění vkladů – například předběžná informace orgánu dohledu o hrozícím nebezpečí nemožnosti banky splatit vklady.

Novela obsahuje dvě transpoziční lhůty. První část opatření měla transpoziční lhůtu do 30. června 2009; šlo o navýšení limitu na 50.000 EUR a odstranění tzv. spoluúčasti vkladatelů. Česká republika tyto požadavky implementovala již v prosinci 2008, a to jako okamžité opatření v reakci k závěrům Rady Evropské unie.

K 31. prosinci 2010 pak musí být v členských státech implementováno další navýšení maximální částky na 100.000 EUR. Tato částka by měla plně

---

<sup>4</sup> V České republice je tímto orgánem Česká národní banka.

pokryt celkem asi 90% všech vkladů. Částka, do jejíž výše jsou pohledávky z vkladů u poboček zahraničním bank celkově pojištěny, včetně připojištění, nesmí přesahovat částku odpovídající 100.000 EUR.

Dle nového čl. 7 odst. 7 směrnice 94/19/ES je Evropská Komise oprávněna upravit vlastním prováděcím opatřením částky výše náhrad za pojištěné pohledávky z vkladů, a to v závislosti na změnách v harmonizovaném indexu spotřebitelských cen, jež zveřejňuje.

## **5. PLÁNY EU DO BUDOUCNA**

Již ve směrnici 2009/14/ES jsou naznačeny úvahy evropských orgánů týkající se pojištění vkladů v členských státech. Evropské Komisi byla uložena povinnost k vypracování zprávy k přezkumu směrnice 94/19/ES, ve které bylo uloženo vyhodnotit mj. přínosech a nákladech zavedení jednotného evropského systému pojištění vkladů, harmonizaci rozsahu působnosti na produkty a vkladatele nebo přínosy možných modelů určování příspěvků odvozených od míry podstupovaného rizika. Tato zpráva byla vydána Komisí dne 12.7.2010.

Zpráva mimo jiné posuzuje vhodnost zavedení jednotného limitu pro garanci ve výši 100.000 EUR. Hodnotí jej jako optimální a úvahy o jakémkoli snížení odmítá argumentací o psychologických dopadech snížení na vkladatele.

V otázce sjednocení systémů pro všechny státy není dosud jasno, která koncepce by měla být zvolena. Zda by měl být zaveden kompletně sjednocený systém pro všechny státy, či pouze jakási nadstavba nad dosud fungujícími systémy (v EU v současné době existuje asi 40 různých systémů). Z hlediska nákladů by byl patrně nejefektivnější jediný systém pro celou EU, nicméně tato cesta představuje množství právních i jiných otázek, které by bylo třeba vyřešit. Podobnější analýza řešení byla odložena na pozdější dobu.

Jako nejvíce pravděpodobný krokem v budoucí harmonizaci pojištění vkladů se jeví ponechání existujících systémů a prohloubení jejich spolupráce ve formě sdílení informací a také zejména ve formě možného čerpání finančních prostředků od ostatních systémů.

### **Literature:**

- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o bankách. Sněmovní tisk č. 638/0.



- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, a další související zákony. Sněmovní tisk č. 1018/0.
- Fond pojištění vkladů [online]. Změněno 10. 11. 2010 [cit. 2010-11-10]. Dostupné z: <<http://www.fpv.cz/>>.
- European Commission: Deposit Guarantee Schemes [online]. Změněno 17. 08.2010 [cit. 2010-11-10]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm)>.

**Contact – email**

*eva.sulcova@seznam.cz*