

Dohled v oblasti finančního systému

Nadzór nad systemem finansowym

JUDr. Ing. Kristýna Chalupecká

*Katedra Prawa Finansowego i Gospodarki Narodowej, Wydział Prawa, Uniwersytet im.
Masaryka, Brno, Republika Czeska*

Adnotacja:

Nadzór nad systemem finansowym można niewątpliwie uważać za jeden z najbardziej skomplikowanych nadzorów. Powodem tego jest przede wszystkim różnorodność podmiotów, które podlegają nadzorowi, jak również mnóstwo różnych sytuacji wynikających z ich czynności, które powinny być nadzorowane.

Poniższy artykuł zajmuje się powodami, jakie prowadzą ustawodawców do zaostrenia regulacji i nadzoru nad szeroko pojmowanym systemem finansowym. Autorka także opisuje różne modele nadzoru nad systemem finansowym. Pod koniec artykułu uwaga została skierowana na poszczególne szczeble nadzoru, tzn. szczeblu międzynarodowym i tzw. systemie trzech „Core principles“, szczeblu europejskim i szczeblu narodowym, czyli na modelu nadzoru i instytucjach nadzoru w Republice Czeskiej.

Słowa kluczowe:

Nadzór / dohled; kontrola państwowa / státní kontrola; Czeski Bank Narodowy / Česká národní banka (ČNB);

1. Úvod

Dohled nad finančním systémem lze bezpochyby označit za jeden z nejkomplicovanějších vůbec. Důvodem je zejména značné množství velmi odlišných subjektů, nad nimiž je vykonáván dohled, a také kvantum prvků vyvstávajících z jejich činnosti, které by měly být hlídány. Úkolem této poslední kapitoly je zejména rozbor supervize vykonávané nejen orgány k tomu zmocněnými zákonem, ale také orgány dobrovolné iniciativy, které mohou mít v určitých ohledech srovnatelný vliv.

2. Regulace, dohled a kontrola

Finanční systém by nemohl efektivně fungovat bez regulátora a dohledového, potažmo dohledových orgánů tohoto systému.¹

Regulaci (regulation) chápeme jako stanovení určitých podmínek a pravidel podnikání na příslušném úseku regulace. Tato pravidla mohou být zakotvena nejen v zákonných normách a podzákonných normách² národního práva, ale také v právu evropském a mezinárodním.

Dohled (supervision) nad finančním systémem pak představuje kontrolu dodržování pravidel činnosti, včetně případného vyvozování sankcí při neplnění pravidel.³ V případě dohledových aktivit se lze setkat ještě s pojmem **dozor**, který bývá často považován za synonymum dohledu. V anglické terminologii k rozlišování nedochází, nicméně například Revenda odlišuje dozor jako „zostřený dohled“ nad konkrétní finanční institucí v případě problémů s plněním pravidel regulace, případně lze dozor v některých případech chápat také jako dohled na místě.⁴ Další názor, že pojem dohled lze ztotožnit se supervizí vykonávanou institucemi mimo strukturu státních orgánů, lze taktéž považovat za spekulativní,⁵ přestože v současné době patří k majoritním legislativním snahám tendence sjednocovat terminologii právě tímto způsobem.

Legální definice **státní kontroly** vychází ze zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, a definuje kontrolu jako kontrolní činnost orgánů zaměřená na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů.⁶ Při kontrole bývají zohledňována všechna, i obtížně měřitelná hlediska té dané činnosti, tudíž kromě věcné správnosti taktéž účelnost, hospodárnost a efektivnost. Tyto parametry vždy ale vycházející z objektivních požadavků, stanovených příslušnou právní normou.

¹ Přestože se z hlediska ekonomických teorií jedná pouze o spekulaci (viz teorie freebankingu), z hlediska právního pojetí to lze považovat za dogma.

² Nejčastěji vydávanými přímo samotným orgánem dohledu – proto často hovoříme přímo o orgánu regulace a dohledu.

³ REVENDA, Z., Centrální bankovníctví, 1. vydání, Praha: Management Press 1999, s. 42

⁴ U jiných autorů, například Hendrych, se můžeme setkat s odlišným pojetím termínu dohled a dozor.

⁵ Srovnej s ust. § 99 zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Srovnej ust. § 3 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

3. Důvody zvýšené regulace a dohledu finančního systému

Finanční systém a jeho fungování s sebou nese značná rizika. Regulace finančních institucí zdaleka převyšuje rozsah regulace a dohledu jiných podniků.⁷ Ochrana finančního systému by měla směřovat jak směrem ke konečnému uživateli tohoto systému - spotřebiteli, tak k ochraně fungování systému jako celku. Velmi důležitý se však v tomto ohledu jeví poznatek, že přísnější regulace a dohled nezamezí provždy problémům finančních institucí.⁸

V oblasti finančních trhů dochází k výkonu dohledových aktivit vůči subjektům soukromého práva, nepodřízeným orgánu dohledu. Dle Bakeše se dohled nad finančním systémem odlišuje od jiných typů dohledu skutečností, že vždy souvisí (ať přímo či nepřímo) s tvorbou, rozdělováním, a používáním peněžní masy či jejích částí dozorovanými subjekty, a to zejména při jejich činnosti ve sféře soukromých financí.

Jako základní důvody zvýšené regulace a dohledu, vycházející z jednotlivých typů tržních selhání,⁹ lze uvést **systémové riziko, riziko zneužití trhů, zneužití dominantního postavení a asymetrii informací.**¹⁰ K těmto tržním selháním lze přiřadit ještě další dva důvody, a to **nedostatečná ochrana spotřebitele a jeho vkladů a riziko trestněprávní, zejména ve smyslu legalizace výnosů z trestné činnosti.**¹¹

Dohledové aktivity nad finančním trhem by měly směřovat zejména do tří podstatných oblastí, a to

- systém licencování finančních institucí,
- zajištění ochrany vkladů,
- přiměřená formulace pravidel v oblastech kapitálové přiměřenosti a požadavků na řízení a kontrolu.

⁷ JÍLEK, J., Finanční trhy a investování, 1. vydání, Praha: Grada Publishing, 2009, s. 138

⁸ JÍLEK, J., Finanční trhy a investování, 1. vydání, Praha: Grada Publishing, 2009, s. 141

⁹ PÁNEK, D., VALOVÁ, I., Bankovní regulace a dohled, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 15

¹⁰ Informační asymetrii můžeme charakterizovat jako odlišný objem informací jednotlivých účastníků této nepřímé směny V zásadě rozeznáváme dva druhy informační asymetrii, a to:

Negativní výběr (adverse selection), což je proces vedoucí ke zhoršování kvality produkce prodávané na trhu s významnou asymetrií informací či kvalifikační struktury a schopností zaměstnanců ve firmách. K negativnímu výběru dochází ještě před uzavřením smlouvy mezi kupujícím a prodávajícím.

Morální hazard (moral hazard), což je je pojem vyjadřující možnost, že na trzích s významnou asymetrií informací zneužijí lépe informované subjekty své postavení na úkor hůře informovaných subjektů.

¹¹ Srovnej CRANSTON, R., Principles of banking law, 2. vydání, New York: Oxford University Press, 2002, s. 74-78

Dohled nad finančním systémem v širším slova smyslu by však měl zahrnovat ještě další aspekty, a to zejména dohled nad měnou a dohled nad nelegálními praktikami spojenými s finanční činností. Z výše nastíněného rozdělení vyplývá, jak nesmírně komplikovanou úlohu dohled plní a kolik aspektů je v dohledové funkci potřeba obsáhnout.

4. Uspořádání dohledu nad finančním systémem

Dohled nad finančním systémem je v jednotlivých zemích mnohdy odlišně strukturován. Institucionálním uspořádáním finanční regulace a dohledu chápeme regulatorní instituci (případně instituce), jejich kompetence v oblasti regulace finančního systému a oblasti vlastního výkonu dohledu nad finančním systémem právně, tj. vymezením kompetencí v zákoně, anebo smluvně, tj. dohodou o spolupráci.¹² V rámci institucionálního uspořádání rozeznáváme více či méně integrovaný dohled.

Sektorový model, resp. odvětvový model, formuje dohledovou strukturu, v níž jsou finanční regulace a dohled institucionálně uspořádány podle základních sektorů finančního zprostředkování (větší či menší míra oddělení dohledových institucí pro jednotlivé segmenty trhu, tedy bankovníctví, pojišťovnictví atd).¹³

Funkcionální model v sobě zahrnuje řešení, kde finanční regulace a dohled sleduje ochranu jednotlivých funkcí finančního systému (tento model se opírá o typologii jednotlivých tržních selhání, proto odděluje ochranu investorů a spotřebitelů zaměřenou na férové využívání trhů, obezřetnostní regulaci a dohled, stabilitu finančního systému a ochranu hospodářské soutěže).¹⁴

Při jakékoliv z modifikací všech těchto uspořádání však zpravidla platí, že antimonopolní úřad má působnost pro celou ekonomiku z hlediska neúčelnosti vytváření samostatného regulátora hospodářské soutěže na finančních trzích.

V případě úplné integrace se rozdíl mezi jednotlivými modely stírá, přičemž ovšem mezinárodně není jasně stanovená priorita vhodnosti takovýchto integračních aktivit.

¹² Institucionální uspořádání finanční regulace a dohledu v Evropské unii a úloha bank Evropského systému centrálních bank ve finanční regulaci a dohledu [online], dostupné na: [http://www.cnb.cz/m2export/sites/www.cnb.cz/cs/dohled_fin_trh/bankovni_dohled/bankovni_dohled/metodicka_studie/download/fin_regulace_eu.pdf], citováno dne 28.12. 2009

¹³ S sektorovým modelem se lze setkat kupříkladu v Polsku.

¹⁴ Tento typ dohledu lze objevit např. v Nizozemí, v němž je centrální banka pověřena obezřetnostním dohledem nad všemi finančními institucemi a Úřad pro dohled finanční trhy (Authority for Financial Markets) pověřen dohledem nad kapitálovým trhem a ochranou zájmů investorů a zákazníků finančních institucí.

Existuje poměrně mnoho dalších způsobů, jak členit systém regulace a dohledu.¹⁵ Poměrně významným kritériem, jak v rámci těchto modelů systémy oddělovat, jsou instituce regulace a dohledu.¹⁶ Model integrace dohledu do centrální banky, jaký známe v prostředí České republiky, je v zemích Evropské unie zatím zastoupen pouze minoritně.

Taktéž americký model obecně vychází z funkcionálního principu regulace, který předpokládá, že podobné aktivity by měly být z důvodu větší efektivity regulovány stejným orgánem.¹⁷

5. Úrovně dohledu nad finančním systémem

Každý z finančních sektorů má svá charakteristická specifika, která je potřeba při provádění dohledu zohledňovat, proto se v jednotlivých úrovních dohledu prolíná taktéž sektorové hledisko. Některé dohledové aktivity, zejména opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, však zasahují celý finanční systém.

5.1. Mezinárodní dohled, Systém tří „Core principles“

Pro regulaci a dohled na mezinárodní úrovni je nejpodstatnější zejména systém tří tzv. „Core principles“, které již byly zmíněny jako jedny z nenormativních pramenů mezinárodního práva finančního systému.

Stěžejní myšlenkou těchto klíčových principů je systém doporučení jednotlivým členským zemím k posílení stability jednotlivých finančních sektorů a harmonizaci pravidel regulace. Jedná se však zejména o doporučení institucionálně-organizační, kdy věcné rozdíly v přístupu k regulaci jednotlivých finančních sektorů stále přetrvávají.¹⁸

K nejdůležitějším regulátorům a dohledovým organizacím na mezinárodní úrovni patří bezpochyby **Basilejský výbor pro bankovní dohled** (BCBR) stojící při Bance pro

¹⁵ Poměrně důležitým kritériem pro fungování finančních trhů může být posouzení dle pravomoci a odpovědnosti dohledové instituce, demokratičnosti jeho fungování nebo způsobu provádění této regulace.

¹⁶ PAVLÁT, V., KUBÍČEK, A., Regulace a dozor nad kapitálovými trhy. 1. vyd., Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, s. 15

¹⁷ MALLOY, M., Malloy's Principles of Bank Regulation, 2. vydání, NY: Thomson West, s. 14

¹⁸ Srovnej viz LITOŠOVÁ, R., RÝDL, T., SVOBODOVÁ, J., Je možná jednotná regulace finančního trhu?, Bankovníctví 1/2008

mezinárodní platby.¹⁹ V rámci činnosti byly také vytvořeny Klíčové principy pro efektivní bankovní regulaci.²⁰ Jedná se o 25 doporučení, která již byla revidována, směřující do oblasti činnosti bankovní instituce, zejména se zaměřením efektivitu dohledu, obezřetnostní principy licencování a následného podnikání bank a příslušnou kapitálovou přiměřenost. Podrobně jsou principy rozvedeny podle návazné metodiky.

V sektoru pojišťovnictví plní obdobnou úlohu **Mezinárodní asociace orgánů dohledů v pojišťovnictví** (IAIS) a jeho Klíčové principy pojišťovnictví.²¹ Struktura dokumentů je obdobná jako u Klíčových principů pro efektivní bankovní regulaci.

Pro oblast investičních služeb pak zabezpečuje tuto roli **Mezinárodní organizace komisí pro cenné papíry** (IOSCO), která vydala Cíle a principy pro oblast kapitálových trhů a jejich regulace.²² Tyto principy jsou na rozdíl od předchozích dvou zpracovány podrobněji bez potřeby dalších specifikací pomocí metodik a zaměřují se zejména na kvalitativní požadavky jednotlivých subjektů oprávněných poskytovat finanční služby.

Kromě triády orgánů působí napříč jednotlivými sektory **Finančně-akční výbor proti praní špinavých peněz** (FATF) a jeho 40 doporučení.²³ Charakter FATF je poněkud odlišných od předchozích třech orgánů, protože se primárně nezaměřuje na vnitřní činnost jednotlivých finančních institucí, ale zkoumá prostředky na vstupu směrem k finančnímu zprostředkování. Jeho doporučení tedy směřují spíše do metody uzavírání klientských obchodů.

5.2. Dohled na úrovni Evropské Unie

Na evropské úrovni je dohled nad finančními trhy stále velmi rozšířený, v reakci na současnou finanční krizi však začíná docházet k formování nových Evropských dohledových orgánů (ESA) v rámci Evropského systému finančních dohledových orgánů (ESFS) směřující k zajištění stability evropského finančního systému. Jedním z výchozích motivů pro

¹⁹ Při BIS stojí taktéž další výbory, kupříkladu Výbor pro světový finanční systém nebo Výbor pro platební a zúčtovací styk.

²⁰ V překladu Core principles for effective banking regulation. Jednotlivé principy lze nalézt na stránkách Banky pro mezinárodní platby. Dále BIS: Core principles for effective banking regulation [online], dostupné na: [http://www.bis.org/publ/bcbs129.pdf], citováno dne 1. 3. 2010

²¹ International association of insurance supervisors: Insurance core principles and methodology [online], dostupné na: [http://www.iaisweb.org/_temp/Insurance_core_principles_and_methodology.pdf], citováno dne 2.3. 2010

²² IOSCO: Objectives and Principles of Securities Regulation [online], dostupné na: [http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf], citováno dne 2.3. 2010

²³ FATF Standards: FATF 40 Recommendations [online], dostupné na: [http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF], citováno dne 8. února 2010

formování takovýchto orgánů je tzv. de Larosièrova zpráva²⁴ a sdělení Komise „o evropském finančním dohledu.“²⁵ Integrace finančního systému se opírá o následující zásady, a to²⁶

- harmonizaci finanční regulace prostřednictvím evropského práva, konkrétně prostřednictvím příslušných direktiv,
- vzájemné uznávání těch národních pravidel, která nejsou harmonizována,
- národní kompetence v oblasti výkonu dohledu a nově princip kontroly primárně domovským regulačním orgánem u bank působících ve více zemích EU,
- předpoklad úzké spolupráce mezi národními regulátory.

V současné době tedy stále vykonávají dohled nad finančním systémem dohledové orgány jednotlivých států a toto uspořádání také vychází z tezí tzv. Lamfalussyho procesu²⁷, který počítá s primární rolí regulátorů na národní úrovni a předurčuje formu pro harmonizaci pravidel na nadnárodní úrovni.

Dohled nad finančním systémem na evropské úrovni v současné době tvoří zejména triáda výborů, a to Výbor evropských orgánů bankovního dohledu (CEBS), v budoucnu nahrazený **Evropským orgánem pro bankovníctví** (European Banking Authority, EBA), Výbor evropských dozorových orgánů nad kapitálovým trhem (CESR) v budoucnu nahrazený **Evropským orgánem pro cenné papíry a trhy** (European Securities and Markets Authority, ESMA) a Výbor evropských dozorových orgánů nad pojišťovny a zaměstnaneckými penzijními fondy (CEIOPS), v budoucnu nahrazený **Evropským orgánem pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění** (European Insurance and Occupational

²⁴ Pojmenována po Jacquesi de Larosièrovi, bývalému výkonnému řediteli Mezinárodního měnového fondu a vedoucímu příslušné skupiny zpracovávající tuto doporučující zprávu.

²⁵ Více srovnej viz Evropská rada: Pokračující opatření Evropské Unie proti hospodářské a finanční krizi [online], dostupné na: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Financial_crisis-CS.pdf], citováno dne 11. března 2010

²⁶ ERBENOVÁ, M., Globalizace finančních trhů a integrace dozoru nad finančním trhem České republiky, příspěvek do Sborníku konference VŠFS „Aktuální vývoj finančních trhů, jejich regulace a dozor“, konané ve dnech 14. a 15. 6. 2005 [online], dostupné na [http://www.cnb.cz/m2export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/konference_projevy/vystoupeni_projevy/download/erbenova_20050614_regularator_konference_VSFS_prednaska.pdf], citováno dne 23 února 2010.

²⁷ Jedná o proces zahájený v roce 2000 rozhodnutím Rady ministrů financí o ustavení výboru pod předsednictvím M. Lamfalussyho a s úkolem předložit návrhy, jak učinit evropskou legislativu pro cenné papíry a regulaci kapitálových trhů flexibilnější, efektivnější a transparentnější. Více srovnej Chiu, H.Y., Regulatory convergence in EU securities regulation, 1. Vydání, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, s. 70

Pensions Authority; EIOPA), a to na základě proponovaných nařízení Evropského parlamentu a Rady.²⁸

Kromě těchto transformovaných orgánů dohledu jednotlivých finančních sektorů by měly vzniknout dva zcela nové orgány finančního dohledu, a to **Evropského výboru pro systémová rizika** (European Systemic Risk Board, ESRB) pro obezřetnostní dohled nad finančním sektorem z makroekonomického pohledu a **Evropského systému orgánů finančního dohledu** (European System of Financial Supervisors, ESFS) pro obezřetnostní dohled nad finančním sektorem z mikroekonomického pohledu pravomoci výkonné jako příprava technických norem, řešení potenciálních sporů mezi národními orgány dohledu nebo zajištění shodného uplatňování příslušné legislativy ve všech členských státech EU. Tyto orgány jsou někdy taktéž označovány za možné mezinárodní superregulátory k prevenci finanční krize.²⁹

Mimo výše zmíněné orgány lze do systému dohledu na úrovni Evropské unie zařadit taktéž **Evropskou centrální banku**, která vykonává dohled a měnovou politiku na základě jejího zmocnění Smlouvou o Evropské unii. Část těchto dohledových pravomocí je sdílena s jednotlivými centrálními bankami členských zemí Evropské měnové unie.

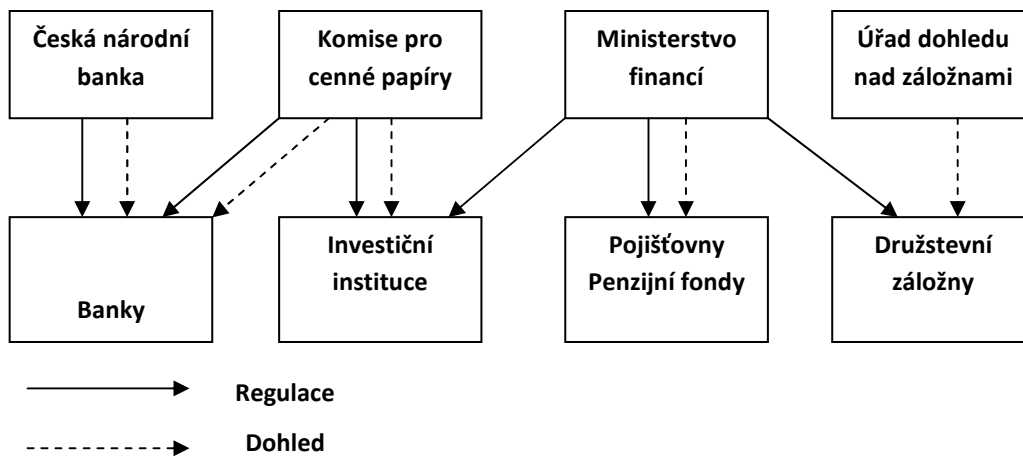
5.3. Národní dohled

Česká republika od 1. května 2006 upustila od sektorového dohledu a došlo k integraci všech dohledových institucí do centrální banky, a to na základě zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, ve znění pozdějších předpisů. Dříve vykonávala dohled nad bankovním sektorem Česká národní banka, dohled nad kapitálovým trhem Komise pro cenné papíry, dohled nad pojišťovnami a penzijními fondy Ministerstvo financí a dohled nad družstevními záložnami Úřad pro dohled nad družstevními záložnami.

²⁸ V nedávné době prošly návrhy nařízení připomínkami Evropské centrální banky. Více srovnej na: Evropská centrální banka : Stanovisko ECB ze dne 18. března 2010 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1998/26/ES, 2002/87/ES, 2003/6/ES, 2003/41/ES, 2003/71/ES, 2004/39/ES, 2004/109/ES, 2005/60/ES, 2006/48/ES, 2006/49/ES a 2009/65/ES s ohledem na pravomoci Evropského orgánu pro bankovníctví, Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění a Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy [online], dostupné na: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:087:0001:0008:CS:PDF], citováno dne 20.března 2010

²⁹BBC: EU unveils new 'super-regulators' [online], dostupné na: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8270661.stm], citováno dne 15.března 2010

System regulace a dohledu v České republice před jeho sjednocením



Zdroj: Zpracováno na základě publikace MAŠINDOVÁ, V.: Institucionální uspořádání regulace a dohledu nad finančním trhem v ČR z pohledu ČNB.³⁰

V rámci strukturace integrovaného dohledu, který byl konsolidován v České národní bance, fungovala do roku 2007 sekce bankovního dohledu, sekce dohledu nad pojišťovnami a sekce ohledu nad kapitálovým trhem, kterou od 1. ledna 2008 vystřídal funkcionální model. Nyní tedy v rámci organizačního dohledu v České národní bance funguje sekce dohledu nad finančním trhem, sekce regulace a analýz finančního trhu a sekce licenčních a sankčních řízení.³¹

Tuto konsolidaci lze shledat jako vcelku pochopitelný krok vycházející z drtivé majority bank jako finančních zprostředkovatelů na české finanční scéně. Není od věci zmínit, že ač dříve model poměrně výjimečný, je následován dalšími členskými zeměmi, kdy v současné době přesáhl počet čtrnácti členských zemí.

6. Závěr

Otázku dohledu nad finančním trhem lze v podmínkách České republiky považovat za stále velmi aktuální. Přetrvávající hospodářská recese s sebou nese zvýšená rizika jak pro finanční zprostředkovatele, tak i ostatní subjekty na finančním trhu. Přestože české finanční instituce

³⁰ MAŠINDOVÁ, V., Institucionální uspořádání regulace a dohledu nad finančním trhem v ČR z pohledu ČNB, s. 52-54.

³¹ SINGER, M., Aktuální otázky dohledu nad finančním trhem, 2007 [online], dostupné na: [http://www.cnb.cz/m2export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/konference_projevy/vystoupeni_projevy/download/singer_20071214_dohled.pdf], citováno dne 7. února 2010

zastávají spíše konzervativní přístup a dohled nad nimi lze hodnotit jako efektivní, pořád je zde otevřená otázka dohledu jejich fungování v nadnárodním měřítku. Ve stávajících podmínkách, kdy na finančních trzích přetrvává trend internacionalizace a globalizace, se prosazuje třístupňová úroveň dohledu na finančních trzích, a to národní, evropská a světová úroveň.

Kontakt:

spravce@chalupecka.cz