

Hospodářská soutěž a státní podpora finančních institucí v době finanční krize - aktuální regulatorní rámec v Evropské unii

Existence hospodářské soutěže je jedním z elementárních předpokladů řádného fungování celého hospodářství včetně finančního trhu. Jednání, které deformuje rovné soutěžní podmínky vede zpravidla k nižší efektivitě fungování celého ekonomického systému a přináší zvýšené náklady uživatelům příslušných služeb, zákazníkům, respektive i daňovým poplatníkům.

Vedle jednání účastníků trhu, které může ohrožovat řádné fungování hospodářské soutěže v podobě zneužívání tržního postavení, uzavírání dohod narušujících soutěž či koncentrace a monopolizace trhu, může k jednání ohrožujícímu hospodářskou soutěž docházet i ze strany státu. Role státu ve fungování ekonomiky se projevuje různými způsoby a s různou intenzitou, a to i v závislosti na hospodářském cyklu.

V současné době, kdy finanční krize postihla ve světě řadu finančních institucí a následně se promítá také do reálné ekonomiky, státy prakticky na celém světě aktivně a v masivním rozsahu přijímají různá opatření, kterými zasahují do činnosti finančních institucí a fungování trhu. Tyto kroky jsou ostře sledované nejen ze strany veřejnosti, ale především ostatních soutěžitelů a orgánů kompetentních k ochraně hospodářské soutěže. Právo hospodářské soutěže, které upravuje podmínky státní podpory, zaznamenává řadu modifikací a reaguje na nové situace, které je nutno řešit. Instituce odpovědné za kontrolu pravidel hospodářské soutěže a za její ochranu čelí řadě nových a dosud neřešených případů, což přináší dramatický vývoj pro jejich rozhodovací a interpretační praxi.

V souvislosti s řešením finanční krize a snahou států zabránit jejímu šíření či omezit její negativní důsledky, se opatření ze strany států soustřeďují na finanční instituce - a mají zpravidla podobu různých forem podpory s cílem stabilizovat finanční instituce, napomoci jejich "normálnímu" fungování a tím přispět i k návratu důvěry ve finanční trh a k oživení celého hospodářství. Aktuálně se státní podpora finančních institucí, zejména bank, projevuje typicky ve třech základních podobách - ve formě státních garancí, v podobě rekapitalizace nebo v podobě odkupu znehodnocených či ohrožených aktiv.

Způsoby praktické realizace těchto opatření mohou být velmi různorodé a často může být diskutabilní, zda konkrétní struktura přijímaných opatření je z hlediska dopadů na hospodářskou soutěž skutečně neutrální nebo zda dochází k dočasné, případně i k trvalé, distorzi soutěžního prostředí. Vzhledem k trendu globalizace národních trhů a jejich integrace v posledních desetiletích dochází často k tomu, že opatření přijímaná jedním státem svými praktickými dopady přesahují hranice tohoto státu a mohou vyvolávat vedlejší účinky v sousedních zemích. Tyto zásahy do soutěžního prostředí jednotlivých zemí a vzájemná interakce mezi opatřeními přijímanými jednotlivými zeměmi mají klíčový význam v rámci fungování integrovaných hospodářských a politických seskupení jako je Evropská unie. V rámci Evropské unie mohou vazby mezi opatřeními přijímanými jednotlivými členskými státy s bohuželým cílem stabilizovat situaci na trhu, které představují zásahy do hospodářské soutěže, přinášet velmi komplikované a nepředvídané vedlejší účinky. Tyto vedlejší účinky mohou mít i dlouhodobé trvání a mohou vést i k ohrožení finanční a ekonomické stability členských států a celého vnitřního trhu. Z těchto důvodů je třeba přistupovat velmi obezřetně ke všem opatřením přijímanými členskými zeměmi, podrobit je přísnému skrutinii, a nastavit takové mantinely, aby přijímaná opatření co nejméně narušovala soutěž a měla co nejkratší trvání.

Právní řády všech vyspělých zemí světa obsahují určitá pravidla pro státní intervence do ekonomiky včetně limitů pro zásahy do hospodářské soutěže. Cílem tohoto příspěvku je podat přehled základních podmínek a pravidel pro poskytování státní podpory v Evropské unii finančním institucím, zhodnotit dopad finanční krize na jejich praktickou aplikaci a na hospodářskou soutěž v Evropské unii a to v kontextu očekávaného vývoje regulace hospodářské soutěže a regulace finančního trhu v Evropské unii.

EVROPSKÝ PRÁVNÍ RÁMEC PRO STÁTNÍ PODPORY

Základní principy hospodářské soutěže a její ochrany v Evropské unii jsou zakotveny ve Smlouvě o evropských společenstvích (dále jen "Smlouva"). Vedle pravidel upravujících jednání účastníků trhu, které je způsobilé ohrožovat řádné fungování hospodářské soutěže v podobě zneužívání tržního postavení (čl. 82) a uzavírání dohod narušujících soutěž (čl. 81), spatřuje Smlouva potenciální ohrožení hospodářské soutěže také v určitém jednání členských států. Základním ustanovením Smlouvy, které řeší tuto problematiku, je čl. 87, který stanoví obecný zákaz podpor poskytovaných v jakékoli formě přímo státem nebo ze státních prostředků (dále "státní podpora"), které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž, pokud tyto podpory ovlivňují obchod mezi členskými státy.

Ovlivněním obchodu mezi členskými státy se rozumí vytvoření jakýchkoliv bariér či disparit oproti normálnímu stavu, které vedou ke zhoršení podmínek pro výměnu zboží, služeb či kapitálu mezi členskými státy a tím ke zhoršení fungování vnitřního trhu. Materiálním projevem státních podpor je zvýhodnění určitých podniků #226#164# nebo určitých odvětví, které není odůvodněno důležitým specifickým veřejným zájmem. Podle Evropské komise ("Komise") představuje podpora hospodářskou výhodu, kterou by podnik nezískal v rámci běžného podnikání.¹⁾ S tím souvisí i posouzení státní podpory z pohledu tzv. **principu soukromého investora**. Dle toho je nutné posuzovat, zda poskytovatel veřejné podpory jednal tak, jak by v obdobné situaci jednal soukromý investor. Aby konkrétní opatření přijaté státem mělo povahu podpory musí mít selektivní povahu - tzn. nedopadá plošně na všechny podniky ve všech hospodářských odvětvích, ale dotýká se pouze některých podniků a podmínky pro poskytnutí příslušné podpory umožňují diskreci při posuzování žádostí - nejde tedy o "nárokovou" podporu. Podpůrná opatření přijatá státem, která nejsou způsobilá mít dopad na hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy, se rovněž nekvalifikují jako státní podpora.

Smlouva v čl. 87 odst. 2 blíže upřesňuje specifické případy, kdy je poskytnutí veřejné podpory považováno za

slučitelné s fungováním vnitřního trhu, na jehož ochranu jsou tato pravidla nastavena. Za podpory obecně slučitelné s fungováním společného trhu jsou považovány podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům, tedy nepodnikajícím fyzickým osobám, jsou-li poskytovány nediskriminačně ve vztahu k původu výrobků, jichž se dotýkají, a podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi. Třetím velmi specifickým typem obecně přípustných státních podpor jsou podpory poskytované v souvislosti se spojením Spolkové republiky Německo po roce 1990.

Vedle těchto okolností zakládajících možnost obecné výjimky ze zákazu státní podpory obsahuje Smlouva v čl. 87 odst. 3 katalog případů, kdy za splnění určitých dodatečných podmínek může být poskytnutí státní podpory v souladu s řádným fungováním vnitřního trhu. Jedná se o podpory (a) určené k podpoře hospodářského rozvoje regionů s mimořádně nízkou životní úrovní nebo vysokou nezaměstnaností, (b) které mají napomoci uskutečnění významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu, (c) které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí za předpokladu, že nedojde k ovlivnění obchodních vztahů na vnitřním trhu v takovém rozsahu, který by byl v rozporu se společným zájmem Společenství; a (d) podpory v oblasti kultury a kulturního dědictví, opět za předpokladu, že neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže ve Společenství v míře odporující společnému zájmu Společenství. Vedle těchto případů Smlouva v čl. 87 odst. 3 písm. e) umožňuje, aby Rada EU svým rozhodnutím stanovila další typy státních podpor, které mohou být přípustné z hlediska fungování vnitřního trhu.

Kompetence k monitorování dodržování těchto povinností ze strany členských států a jejich vynucování svěřuje Smlouva v čl. 88 Evropské komisi (dále jen "*Komise*"). Smlouva stanovuje požadavek na oznámení zamýšleného vytvoření státní podpory ze strany členského státu *ex ante* ještě před jejím poskytnutím Komisi, která přezkoumá, zda jsou při jejím poskytnutí splněny podmínky čl. 87 odst. 2 nebo 3. V případě poskytnutí podpory před jejím přezkoumáním ze strany Komise je taková podpora poskytnuta v rozporu s požadavky Smlouvy. Při posuzování jednotlivých státních podpor Komise posuzuje vyváženost příznivých účinků podpory (příspěvek k dosažení dobře vymezeného cíle společného zájmu) a jejích nepříznivých účinků (výsledné narušení hospodářské soutěže a obchodu) ("*ověření vyváženosti*"). Aby byla podpora prohlášena za slučitelnou, musí být nezbytná a přiměřená k dosažení konkrétního cíle společného zájmu (Společenství).²⁾

Na primární právní úpravu obsaženou ve Smlouvě navazuje řada sekundárních právních předpisů a interpretačních dokumentů, které vytvářejí složitý strukturovaný systém. Podmínky přípustnosti státní podpory, resp. přípustnosti výjimky z obecného zákazu, blíže specifikuje Komise v řadě interpretačních a doporučujících dokumentů majících zpravidla povahu sdělení Komise. Pravidla pro hodnocení přípustnosti podpor uvedených v čl. 87 odst. 3 pod písm. (a) a (c) jsou kategorizovány jako pravidla pro regionální podpory, neboť zde podpora zpravidla směřuje do určitého regionu. Pravidla regulující případy spadající pod čl. 87 odst. 3 písm. (b) jsou kategorizovány jako horizontální pravidla.³⁾ Tato pravidla objasňují postoj Komise k jednotlivým kategoriím podpory zaměřeným na řešení problémů, jež mohou nastat v jakémkoli výrobním odvětví a regionu.⁴⁾

FINANČNÍ KRIZE A PRAVIDLA PRO STÁTNÍ PODPORU

Z hlediska opatření přijímaných členskými státy v souvislosti s finanční krizí se zpravidla uplatní výjimka uvedená v čl. 87 odst. 3 písm. b) Smlouvy,⁵⁾ která se vztahuje na podpory zaměřené na řešení závažných hospodářských poruch v příslušném členském státě nebo státech. Z hlediska specifických horizontálních pravidel se jedná většinou o podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích. Primární premisa nepovolenosti státní pomoci v rámci soutěže na vnitřním trhu je doplněna úvahou, že ukončení činnosti podniku je součástí normálního vývoje trhu a obecně není v zájmu řádného fungování vnitřního trhu udržovat na trhu podniky, které nejsou dlouhodobě schopné účastnit se soutěže s využitím svých vlastních zdrojů.

Základní podmínky pro posuzování přípustnosti výjimky pro státní podporu, která směřuje na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích, upravuje Sdělení Komise - Pokyny společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích (2004/C 244/02) (dále též "*Sdělení o záchraně a restrukturalizaci*"). Vzhledem k dramatickému a složitému vývoji finanční krize a řadě opatření přijímaných členskými státy, vydala Komise během posledních dvou let několik upřesňujících sdělení doplňujících tento obecný rámec, které se týkají problematiky státních podpor směřujících vůči finančním institucím, především bankám.

OBECNÉ PODMÍNKY PRO POSKYTOVÁNÍ PODPORY NA ZÁCHRANU A RESTRUKTURALIZACI PODNIKŮ

Sdělení o záchraně a restrukturalizaci z roku 2004, které navázalo na původní pravidla z roku 1994,⁶⁾ vymezuje pravidla a podmínky pro posuzování přípustnosti státní podpory poskytované podnikům, které jsou v obtížích. Platnost toho sdělení, která byla původně omezena do 9. října 2009, byla vzhledem k aktuální finanční krizi prodloužena do 9. října roku 2012. Sdělení o záchraně a restrukturalizaci v bodě (9) vymezuje pro účely posuzování státní pomoci pojem *podniku v obtížích* jako podnikatelské entity, která není schopna z vlastních zdrojů nebo finančních prostředků, které získá od vlastníka/akcionářů či společníků nebo věřitelů, zamezit ztrátám, nebo by tuto entitu bez vnějšího zásahu ze strany orgánů veřejné moci v krátkodobém nebo střednědobém výhledu téměř jistě odsoudily k ukončení podnikatelské činnosti. Dále je pojem "obtíž" specifikován ve vztahu k rozsahu ztrát základního kapitálu, ke kterým došlo v posledních dvanácti měsících, resp. k situaci, kdy jsou splněny podmínky pro zahájení insolvenčního řízení podle příslušné národní úpravy. Podnik může být považován za podnik v obtížích i v případě, kdy uvedené situace ještě nenastaly, ale důvodně hrozí vzhledem k narůstajícím ztrátám, klesajícímu obratu nebo obdobným ekonomickým ukazatelům.

Sdělení dále rozlišuje dva typy podpory poskytované podniku v obtížích - podporu na záchranu a podporu na restrukturalizaci. *Podporou na záchranu* rozumí Sdělení o záchraně a restrukturalizaci v bodě (15) dočasnou a

návratnou pomoc, jejímž cílem je umožnit podniku v obtížích udržet se na trhu po dobu nezbytnou pro vypracování plánu restrukturalizace nebo likvidace. Za podporu na záchranu jsou považována obecně opatření, která směřují k podpoře podniku, který se potýká s vážným zhoršením své finanční situace odrážejícím se v náhlé likvidní krizi nebo technické platební neschopnosti. Cílem podpory pro záchranu je odvrácení či odložení akutního rizika, které podniku hrozí tím, že příslušná podpůrná opatření umožní podniku získat určitý čas pro vyhodnocení dalšího postupu - zpravidla pro vypracování restrukturalizačního plánu nebo přípravu likvidace podniku.

Podpora na restrukturalizaci vymezuje následně bod (16) Sdělení o záchraně a restrukturalizaci jako jakoukoliv podporu, která je poskytována po vytvoření plánu na restrukturalizaci nebo likvidaci a tento plán je plněn. Restrukturalizací je přitom třeba rozumět komplexní proces, který vychází z podrobně rozplánovaných opatření, která jsou realistická (a uskutečnitelná) a směřují k obnovení dlouhodobé životaschopnosti podniku. Proces zpravidla zahrnuje jak fyzickou restrukturalizaci - reorganizaci a restrukturalizaci činností podniku, ukončení ztrátových činností a rozvoj činností ziskových, tak finanční restrukturalizaci - kapitálová investice, snížení či převzetí dluhů apod. Jak je zřejmé, oba typy podpory spolu často souvisejí - nejprve je poskytnuta podpora na záchranu a následně, pokud nedojde k rozhodnutí o likvidaci, je podnik restrukturalizován.

Sdělení o záchraně a restrukturalizaci stanovuje určité podmínky, které musí být splněny proto, aby podpora na záchranu a podpora na restrukturalizaci byly shledány slučitelnými s fungováním vnitřního trhu ve smyslu čl. 87 Smlouvy. Pro pozitivní posouzení podpory na záchranu je podle bodu (25) Sdělení o záchraně a restrukturalizaci nezbytné, aby byla poskytnuta způsobitelná příjemci, tedy podniku, který splňuje podmínky vymezující podnik v obtížích. Dále musí podporu tvořit vratná likvidní pomoc ve formě úvěrových záruk či úvěrů, přičemž je poskytnuta za podmínek srovnatelných s tržními podmínkami a srovnatelných s referenčními sazbami stanovenými Komisí.

Podporu není možné poskytnout v libovolném rozsahu - maximální přípustná výše podpory je omezena na částku potřebnou k udržení podniku v chodu. Podpora je poskytnuta na **časově omezenou dobu**, která je nezbytně nutná pro vytvoření plánu na obnovení životaschopnosti podniku včetně přijetí nezbytně nutných urgentních strukturálních opatření - maximální doba poskytnutí podpory na záchranu je šest měsíců. Lhůta šesti měsíců se uplatní také pro splacení poskytnutých úvěrů a pro ukončení platnosti poskytnutých záruk. Poskytnutí podpory musí odůvodňovat existence závažných sociálních problémů, které se pojí s ukončením činnosti dotčeného podniku. Podmínka, aby poskytnutá podpora neměla nepříznivý dopad na situaci daného odvětví v jiných členských státech, klade důraz na nastavení takového způsobu poskytnutí podpory, aby dopady na trh a soutěž negativně neovlivňovaly situaci v jiných členských státech. Členský stát, který oznamuje poskytnutí podpory na záchranu podniku v obtížích se při oznámení tohoto záměru musí zavázat, že Komisi nejpozději šest měsíců poté, co byla podpora poskytnuta, sdělí plán restrukturalizace nebo likvidace nebo předloží doklad o tom, že byl úvěr v celé výši splacen a/nebo o tom, že byla ukončena platnost záruky. Poskytnutí podpory na záchranu musí splňovat zásadu "*jednou a dost*", která limituje možnost opakovaného poskytování státních podpor jednomu podniku z časového hlediska.

Následně Sdělení o záchraně a restrukturalizaci vymezuje v bodech (31) až (51) podmínky pro poskytnutí podpory na restrukturalizaci. Vedle podmínek způsobitelného příjemce - podniku v obtížích, je zásadním předpokladem pro pozitivní posouzení podpory na restrukturalizaci ze strany Komise především předložení plánu restrukturalizace. Tento plán musí obsahovat přehled opatření, která směřují k obnovení dlouhodobé životaschopnosti podniku, stanovených na základě realistického vyhodnocení situace podniku a očekávaného vývoje trhu. Časový rámec restrukturalizačního plánu musí být přiměřený k rozsahu uvažovaných změn. Uskutečnitelnost takového plánu je klíčovým hodnotícím aspektem pro posuzování příslušné státní podpory. Vedle poskytnutí konkrétní podpory a vypracování realistického restrukturalizačního plánu je příslušný členský stát povinen doložit rovněž přijetí adekvátních **kompensačních opatření**, která mají zamezit narušení hospodářské soutěže vyplývajícího z poskytnuté státní pomoci. Kompensační opatření mohou mít podobu např. odpovídajícího snížení kapacity dotčeného podniku, omezení překážek pro vstup na relevantní trh v příslušném členském státě.

Obdobně jako v případě podpory na záchranu je rozsah podpory omezen nejvýše na rozsah nezbytný k provedení restrukturalizačních opatření. Podnik, který je příjemcem podpory, musí přispět z vlastních zdrojů na náklady potřebné k restrukturalizaci a příspěvek nesmí obsahovat žádný prvek podpory. Výše, v jaké se má příjemce podpory na nákladech restrukturalizace podílet, musí představovat významnou část nákladů - zpravidla nejméně z jedné čtvrtiny. Za výjimečných okolností, a v případě zvláště závažných problémů, může být akceptovatelná i nižší výše příspěvku příjemce podpory. Prostředky z podpory mohou být použity výhradně na nezbytně nutné restrukturalizační opatření, nesmějí být použity pro jiné účely, zejména pro financování nových investic, které nejsou nezbytně nutné pro obnovení životaschopnosti podniku, či pro agresivní expanzi na trhu. Poskytnutí podpory na restrukturalizaci musí splňovat zásadu "*jednou a dost*" stejně jako je tomu u podpory na záchranu.

Po zahájení restrukturalizace a přijetí příslušné podpory je nezbytné úplné provedení příslušného restrukturalizačního plánu a splnění všech souvisejících podmínek. Členský stát, který poskytl podporu, je povinen předložit zprávu o plnění plánu restrukturalizace a poskytnuté podpoře do šesti měsíců od schválení podpory a následně tuto zprávu předkládat pravidelně na roční bázi. Sdělení o záchraně a restrukturalizaci dále umožňuje relativně flexibilní posuzování podmínek pro podíl na financování nákladů restrukturalizace a rozsahu kompenzačních opatření. Rovněž vymezuje pružnější podmínky pro posuzování podpor pro restrukturalizaci, které jsou určeny na pokrytí sociálních nákladů na restrukturalizaci.

Posuzování podle výše uvedených kritérií podléhá také změny státní podpory a restrukturalizačních plánů v průběhu restrukturalizace. O všech těchto změnách je příslušný členský stát povinen informovat Komisi.

PODMÍNKY PRO POSKYTOVÁNÍ PODPORY NA ZÁCHRANU A RESTRUKTURALIZACI FINANČNÍCH INSTITUCÍ

Podmínky pro posuzování státní pomoci podnikům v obtížích obsažené ve Sdělení o záchraně a restrukturalizaci vycházejí obecně z posuzování poskytované státní podpory v relativně stabilizovaném ekonomickém prostředí, byť předpokládalo určité *ad hoc* modifikace podmínek v případě mimořádné situace na trhu. Finanční krize, která se rozpoutala v roce 2008, a její negativní dopad na fungování finančních institucí v řadě zemí Evropské unie vedla členské státy k přijetí řady opatření na záchranu finančních institucí, zejména bank, která měla povahu státní podpory. V reakci na tento vývoj vydala Komise na podzim 2008 další sdělení o aplikaci pravidel pro státní podporu na opatření přijatá ve vztahu k finančním institucím v rámci současné globální finanční krize⁷⁾ (dále jen "*Sdělení k finančním institucím*").

V úvodu sdělení Komise konstatuje, že finanční krize dopadla prakticky na všechny finanční instituce - jak na ty, které provozovaly rizikovější obchodní modely, tak i na ty, které se držely konzervativnějších podnikatelských vzorců.⁸⁾ Za převažující situace, která panovala na trhu, byla ohrožena dlouhodobá životaschopnost řady i jinak zdravých finančních institucí a pro zajištění jejich přežití a obnovy činnosti mohou být nezbytné různé formy státních zásahů včetně podpory na záchranu a podpory na restrukturalizaci. Vzhledem ke specifické situaci, kdy globální finanční krize zasáhla prakticky všechny členské státy, je potřebné uplatňování státní podpory hodnotit obzvláště obezřetně včetně dopadů na vnitřní trh a ostatní finanční instituce. Na druhou stranu je nepochybné, že bez poskytnutí státní podpory by mohlo v odůvodněných případech dojít k podstatně výraznějšímu prohloubení finanční a hospodářské krize, zejména pokud by došlo k oslabení veřejnosti důvěry ve finanční trh a jeho systémovou stabilitu například v důsledku insolvence bank, u kterých má velká část veřejnosti uložené své úspory.

Vzhledem k rozsahu krize bylo již na podzim 2008 zřejmé, že vedle individuálních případů státní podpory budou ze strany členských států využívána k řešení problémů finančních institucí také opatření směřující vůči určité skupině finančních institucí, nebo vůči celému finančnímu trhu. Při vědomí všech těchto složitých okolností Komise ve sdělení nadále apeluje na potřebu přiměřenosti těchto intervencí do fungování trhu a na pečlivé vážení vedlejších účinků při poskytování státních podpor v jednom členském státě, které se mohou promítnout negativně i v jiných členských státech. V době vydání tohoto sdělení již Komise měla za sebou posuzování několika případů státní podpory poskytnuté bankám⁹⁾ a závěry z těchto řízení promítly do pravidel v něm specifikovaných.

Sdělení k finančním institucím specifikuje v návaznosti na obecné principy obsažené v čl. 87 Smlouvy a ve Sdělení o záchraně a restrukturalizaci pravidla pro posuzování státní podpory finančním institucím v době finanční krize. Přitom vychází z toho, že za současné situace na finančním trhu bude státní pomoc poskytována zpravidla s cílem nápravy závažné poruchy v hospodářství některého členského státu, jak se předvidá v čl. 87 odst. 3 písm. b) Smlouvy. Tento předpoklad by ovšem neměl vést k paušálnímu odsouhlasení jakýchkoliv forem státní podpory, Komise v bodě (8) Sdělení k finančním institucím zdůrazňuje potřebu restriktivního výkladu toho, co lze považovat za závažnou poruchu v hospodářství některého členského státu. Na druhou stranu v případech, kdy bude taková závažná porucha v hospodářství některého členského státu shledána, může být důvodné akceptovat i zcela mimořádná opatření jak individuální, tak i plošné povahy, která mohou být i výrazně dlouhodobější povahy.

Mezi taková mimořádná opatření může patřit ochrana vkladů v bankách, vytvoření strukturálního opatření k odkupu znehodnocených aktiv či rekapitalizace. Z hlediska doby trvání státní podpory Komise v bodě (12) Sdělení k finančním institucím zdůrazňuje, že se nesmí jednat o libovolně dlouhodobé trvání takových mimořádných opatření - mají trvat pouze po nezbytně nutnou dobu, dokud přetrvávají výrazně negativní podmínky na trhu. Poté mají být příslušná intervenční opatření neprodleně odstraněna tak, aby se fungování dotčených finančních institucí mohlo co nejrychleji vrátit k normálu. To vede také k požadavku, aby členské státy poskytnuvší příslušnou podporu pravidelně každých šest měsíců přehodnocovaly důvody pro její trvání a o výsledcích tohoto přehodnocení informovaly Komisi, která bude posuzovat důvodnost dalšího trvání podpory. Je samozřejmě možné, že se názor členského státu a Komise na vážnost přetrvávající krizové situace bude lišit - poté bude patrně nutné, aby členský stát přikročil k úpravě poskytnuté podpory způsobem, aby vyhověl podmínkám požadovaným Komisí.

Z hlediska **posuzování důvodnosti** poskytnutých státních podpor je podle sdělení Komise nutno pečlivě posuzovat příčiny, které vedly ke vzniku kritické situace u finanční instituce, které je #226#ž#164# poskytována státní podpora. Přísnější měřítka pro poskytování podpor ve formě státních garancí nebo rekapitalizace mají být uplatňována na instituce, jejichž obchodní model zahrnoval výrazně rizikovější typy operací a které jsou dlouhodobě neefektivní či ztrátové. U takových institucí by měla být preferovaným řešením jejich restrukturalizace či likvidace, případně i s využitím státní podpory na restrukturalizaci tak, aby nadále nedocházelo k výraznějšímu narušení soutěžních podmínek. Praktickým případem finanční instituce zainteresované ve velmi rizikových obchodních transakcích byla britská banka Northern Rock, který v Británii zahájil vlnu úpadků finančních institucí v roce 2007.

Na základě těchto úvah Komise v bodě (15) Sdělení k finančním institucím opětovně precizuje tři základní principy pro poskytování státní pomoci finančním institucím v obtížích, které musejí členské státy při jejím poskytování respektovat. Státní pomoc musí být efektivně cílená tak, aby skutečně směřovala k řešení příslušné závažné poruchy v hospodářství členského státu. To si zpravidla vyžádá provedení důkladné ekonomické analýzy potenciálních přínosů zvažované státní podpory, resp. analýzu ztrát, která má poskytnutí státní podpory zabránit. Státní podpora má být poskytnuta pouze v přiměřeném rozsahu, který je skutečně nezbytný pro vyřešení příslušné hospodářské poruchy a dále je předmětnou podporu nutno konstruovat tak, aby se minimalizovaly možné negativní dopady na další soutěžitele, kterým podpora není poskytnuta, na jiné hospodářské sektory a jiné členské státy. Na základě těchto principů Komise ve svém sdělení dále specifikuje parametry posuzované u jednotlivých forem, ve kterých je státní podpora poskytována - záruky, rekapitalizace, restrukturalizace a likvidace a poskytování jiných forem likvidity k překonání obtíží u finančních institucí.

PROCES POSUZOVÁNÍ ŽÁDOSTÍ A TRANSPARENTNOST

Vzhledem k tomu, že k poskytování státní pomoci finančním institucím v obtížích dochází a bude docházet za současné situace poměrně často, bylo považováno ze strany Komise za vhodné doplnit standardní přístup pro posuzování žádostí o schválení státní podpory a informování o jednotlivých případech o další nástroje. Jedním z těchto doplňkových nástrojů, které mají přispět k omezení negativních dopadů opatření přijímaných jednotlivými členskými státy na soutěž, je zajištění maximální transparentnosti opatření přijímaných členskými státy. Za tímto účelem Komise pravidelně uveřejňuje na své webovské stránce přehledy státní pomoci poskytnuté finančním institucím v obtížích a informace o základních parametrech jednotlivých podpůrných opatření.

Závažná povaha narušení fungování hospodářství v členských státech v důsledku velkého rozsahu státní podpory vedla Komisi také k zavedení zrychlené procedury pro posuzování žádostí o schválení státní podpory. Mimo jiné to předpokládá (i) zavedení intenzivních operativních konzultací členských států a Komise ve fázi přípravy a strukturování příslušné státní podpory a (ii) průběžné předkládání jednotlivých požadovaných dokumentů tak, aby bylo minimalizováno riziko neschválení konkrétní státní podpory pro nesoulad s požadavky Smlouvy o ES.

PRAVIDLA A PODMÍNKY PRO ZÁRUKY A ZÁRUČNÍ SYSTÉMY

V souladu s obecnými principy nediskriminace Sdělení k finančním institucím požaduje, aby podmínky pro poskytování záruk anebo pro účast v záručních systémech byly stanoveny objektivně a umožňovaly účast všech institucí se sídlem na území příslušného členského státu včetně poboček finančních institucí z jiných členských států. Není tak možné nastavit podmínky pro získání státních záruk, které by preferovaly finanční instituce se sídlem v dotčeném členském státě či vlastněné převážně domácími vlastníky. Z hlediska přípustného rozsahu poskytnutých záruk je na prvním místě poskytování záruk za vklady veřejnosti - jsou-li poskytnuty v adekvátním rozsahu a formě je velmi pravděpodobně jejich pozitivní posouzení.

Vedle stabilizace zdrojů konkrétní banky a ochrany vkladů veřejnosti plní takové záruky také další funkce - posilují důvěru vkladatelů a působí preventivně před šířením paniky na finančním trhu a tím přispívají ke stabilizaci celkové situace na finančním trhu. Ohledně poskytování záruk za jiné typy závazků finančních institucí předpokládá Komise, že jejich skrutiniem bude přísnější, nicméně pokud bude zřejmé, že vzhledem k aktuální krizové situaci a přiměřenosti formy a rozsahu poskytnutých záruk může Komise schválit i poskytnutí záruk za jiné typy závazků finančních institucí a to i závazky vůči jiným finančním institucím, či závazky z některých typů cenných papírů. Z rozsahu poskytnutých záruk jsou však v každém případě vyloučeny účastnické cenné papíry a různé formy podřízeného dluhu - zde by akcionáři a investoři měli nést plně rizika za případné negativní důsledky činnosti příslušné finanční instituce. Za neakceptovatelné by bylo považováno rovněž poskytnutí automatických záruk za všechny typy závazků finanční instituce.

Z časového hlediska se u poskytnutých záruk uplatní standardní princip časového omezení na dobu šesti měsíců, s tím, že se pravidelně monitoruje a přehodnocuje efektivnost a potřebnost poskytnutých záruk. Pokud jsou shledány důvody pro prodloužení - zejména vzhledem k situaci na finančním trhu, může Komise trvání těchto mimořádných opatření prodloužit a to i opakovaně. V případě prodloužení záruk může být požadováno přijetí dalších kompenzačních opatření, která by minimalizovala negativní dopady na trh a soutěž, jako například snížení objemu záruk, zvýšení ceny za poskytované záruky a podobně. Do značné míry samozřejmým požadavkem je zajištění spoluúčasti a spolufinancování záruk ze strany finančních institucí, které musí poskytovat významnou část zdrojů potřebných pro financování záruk včetně poplatků za poskytnuté záruky, které by měly být co nejbližší tržním poplatkům.

Vzhledem k obtížné situaci řady finančních institucí dané celkovou situací na finančním trhu předpokládá Komise možnost odkladu placení takových poplatků či spolufinancování ze strany dotčených finančních institucí. Podmínky poskytnutí záruk by v takovém případě měly zahrnovat tzv. klauzuli lepších časů, kde se finanční instituce zaváže příslušné poplatky zaplatit, resp. prostředky vrátit v okamžiku, kdy se jí bude dařit lépe a bude disponovat zdroji, které jí umožní, byť postupně, tyto dlužné částky splácet. Vzhledem k dočasné povaze poskytovaných záruk Komise ve svém sdělení vyžaduje, aby vždy po přehodnocení poskytnutých záruk členské státy vyhodnotily opatření potřebná k restrukturalizaci celého dotčeného sektoru, případně k restrukturalizaci či likvidaci finančních institucí, které zjevně nebudou schopny návratu k dlouhodobému standardnímu fungování.

Nezbytnou součástí poskytování záruk jsou také adekvátní kompenzační opatření, která mají omezit negativní dopad na jiné soutěžitele a situaci i v jiných členských státech. Patří mezi ně požadavek na omezení obchodních aktivit finančních institucí, kterým jsou poskytovány záruky. Například zákaz akvizic jiných finančních institucí či obchodní expanze, omezení rozsahu přijímaných vkladů, poskytovaných úvěrů a poskytovaných finančních služeb, zákaz zpětného odkupu účastnických cenných papírů, výplaty dividend, různá omezení mezd a odměn pracovníků a manažerů finanční instituce apod. Zde lze vidět zřejmou paralelu s pravidly programu TARP (Troubled Asset Relief Program) ve Spojených státech,¹⁰⁾ nicméně evropské standardy jsou v tomto ohledu méně podrobné a patrně méně přísné než je tomu u amerických standardů.¹¹⁾ Rovněž z hlediska lepší transparentnosti a právní jistoty členských států i finančních institucí, kterým jsou příslušné podpory poskytovány, by mohlo být vhodné více specifikovat povahu a rozsah příslušných omezení. Konstrukce restrikcí pro činnost finančních institucí v podmínkách poskytovaných záruk musí být skutečně tak efektivní, aby umožňovala členskému státu poskytujícímu podporu účinnou kontrolu a vynucování těchto restrikcí. Tento požadavek vede k potřebě podrobně ošetřit v příslušných smlouvách o poskytnutí záruk informační povinnosti finančních institucí vůči členskému státu poskytujícímu záruku o všech opatřeních a obchodních rozhodnutích, která by mohla být kvalifikována jako zneužití podpory.

Dále by měly členské státy vytvořit adekvátní kontrolní mechanismus pro ověřování, zda finanční instituce, kterým byly poskytnuty záruky, skutečně dodržují všechny jejich podmínky. Pro případ jejich porušení by měla příslušná smluvní dokumentace obsahovat nástroje pro neprodlené ukončení poskytnuté záruky, ukončení závadného jednání finanční instituce a případně i neprodlené proplacení nákladů spojených se

zárukou.

V případě, že členský stát poskytuje záruky jedné nebo jen několika málo finančním institucím a nezavádí plošný program záruk pro celý finanční sektor, lze předpokládat, že situace na finančním trhu v dané zemi ohrožuje hospodářský systém tohoto státu relativně méně intenzivně a opatření směřuje pouze k zajištění bezprostřední stabilizace jedné či několika málo finančních institucí v obtížích. Sdělení finančním institucím v případě individuálně poskytnutých záruk požaduje, aby v takové situaci byly co nejdříve učiněny kroky k restrukturalizaci, případně likvidaci takové finanční instituce. Při následném posuzování restrukturalizačních plánů a žádosti o podporu v restrukturalizaci bude Komise vycházet ze standardních principů posuzování státní pomoci, tj. zda (i) poskytovaná podpora a restrukturalizace zajistí obnovení dlouhodobé životaschopnosti příslušné finanční instituce, (ii) podpora poskytnuta v minimálním rozsahu a je zajištěna efektivní spoluúčast dotčené instituce a jiných soukromých subjektů, (iii) jsou přijata adekvátní kompenzační opatření k minimalizaci negativních dopadů na trh.

PRAVIDLA A PODMÍNKY PRO REKAPITALIZACI FINANČNÍCH INSTITUCÍ

Další formou podpory, kterou zpravidla poskytují členské státy finančním institucím v obtížích, představují různé způsoby zvyšování jejich kapitálového vybavení (rekapitalizace). Rekapitalizace s využitím veřejných zdrojů představuje zpravidla poslední možnost na záchranu či stabilizaci finanční instituce v obtížích, které se nepodařilo získat dostatek kapitálových zdrojů na finančním trhu nebo výhradně od jiných soukromých investorů.

Vzhledem k vývoji na finančním trhu, propadům akciových a dluhopisových trhů a zamrznutí trhu mezibankovních depozit se bohužel nejednalo o zcela ojedinělé případy. Poskytnutí kapitálu z veřejných zdrojů má velmi různorodé podoby, na straně pasiv to může být od přímého vstupu a získání kontrolního podílu (zpravidla ve formě účastnických cenných papírů) přes zformování investičního konsorcia státu a dalších soukromých investorů, které získá menší či kontrolní podíl až po různé podoby dluhového financování ve formě podřízeného dluhu či konvertibilních dluhopisů. Podle zvolené podoby rekapitalizace se liší i oprávnění státu poskytujícího tuto podporu ohledně možnosti přímo ovlivňovat řízení a činnost dotčené finanční instituce. Na straně aktiv má státní intervence například podobu odkupu části aktiv finančních institucí za určitou část jejich ceny s možností doplatku v budoucnosti či bez doplatku přímo státem nebo speciálně zřízenou institucí financovanou plně nebo částečně z veřejných prostředků.

V praxi se obvykle vyskytuje kombinace všech způsobů poskytování kapitálu finančním institucím v obtížích. Potenciální přínosy rekapitalizace spočívají nejen ve stabilizaci konkrétní finanční instituce a poskytnutí určité vyšší míry jistoty jejím zákazníkům - zpravidla vkladatelům, ale návazně může přispět ke stabilizaci celého finančního trhu. Nezanedbatelný aspekt rekapitalizace, který je zmiňován také v rozhodování Komise o žádostech a i v dalších jejích aktivitách,¹²⁾ je zajištění podmínek pro poskytování úvěrů a dalších forem financování ze strany bank, případně dalších finančních institucí ostatním podnikům v celém hospodářství, pro které je dostupnost úvěrového financování životně důležitá.

Z hlediska přípustnosti podpory v podobě rekapitalizace lze v plném rozsahu odkázat na obecná pravidla pro poskytování záruk finančním institucím v obtížích. Vzhledem ke specifické povaze rekapitalizace Sdělení k finančním institucím (bod 37 a násl.) zdůrazňuje faktory, kterým je nutno věnovat zvýšenou pozornost při konstrukci rekapitalizačních programů. Pro objektivizaci kritérií pro rekapitalizaci by měly být používány kvantifikovatelné ukazatele - jedná se například o ukazatele kapitálové přiměřenosti u bank či solventnosti u pojišťoven, a stanovena určitá konkrétní hodnota nebo limit, při jehož dosažení lze požádat o podporu v podobě rekapitalizace. Rozsah kapitálové podpory musí být standardně omezen na nezbytné minimum pro překonání negativní situace - opět je zde příhodné využití kvantifikovatelných ukazatelů, které vyjadřují kapitálovou sílu a solventnost finančních institucí. To, že se příjemce podpory podílí rovněž na navyšování kapitálových zdrojů, se považuje za samozřejmé. Pokud aktuální situace nedovoluje příjemci podpory výraznější spoluúčast na zvyšování kapitálu, je nutné v podmínkách poskytování podpory zajistit jeho maximální možné zapojení v delším časovém období, jakmile to situace dovolí.

Při poskytování kapitálu finanční instituci v obtížích je klíčovou podmínkou, aby členský stát poskytující podporu získal adekvátní protiplnění a/nebo oprávnění bez ohledu na formu, v jaké byl kapitál z veřejných zdrojů poskytnut. Cena protiplnění - akcií, dluhopisů apod. - by měla v maximálním možném rozsahu odpovídat tržní ceně. Forma protiplnění by měla poskytovat financujícímu státu vyšší míru jistoty, že dojde (být k postupnému) vrácení poskytnuté finanční podpory - jako vhodné nástroje k provedení rekapitalizace zmiňuje Komise ve svém sdělení prioritní akcie, případně zřízení klauzule lepších časů pro zajištění přednostního vrácení státní pomoci při budoucím pozitivním hospodaření finanční instituce.

V případě poskytnutí kapitálu při odkupu či směně aktiv je nutno nastavit cenové a platební podmínky co nejlépe tržním podmínkám a plně zohlednit rizika, která se s příslušnými aktivy pojí tak, aby nedocházelo k neodůvodněnému zvýhodňování prodávající finanční instituce. V plném rozsahu se uplatní rovněž požadavek na pravidelné přehodnocování poskytnuté podpory po šesti měsících a předkládání pravidelných zpráv Komisi.

Vzhledem k velmi komplikovaným situacím, ke kterým při rekapitalizaci finančních institucí dochází, specifikovala Komise dále podmínky ohledně rozsahu podpory a záruk proti narušení hospodářské soutěže při rekapitalizaci finančních institucí ve speciálním sdělení Komise - Rekapitalizace finančních institucí během současné finanční krize: omezení podpory na nezbytné minimum a záruky proti neoprávněnému narušení hospodářské soutěže (dále jen "Sdělení k rekapitalizaci"). Sdělení shrnuje hlavní problémy, které rekapitalizace přináší z hlediska fungování hospodářské soutěže - v bodě (8) je uváděna jako problém přístup ke kapitálu podpora za výrazně příznivějších podmínek u finančních institucí, kterým se dostala státní podpora, než mají jiné finanční instituce, v bodě (9) je kriticky zmiňován plošný přístup k poskytování kapitálu, který nerozlišuje mezi institucemi, které se do obtíží dostaly primárně v důsledku tržní situace a těch,

keré do této situace dovedl jejich rizikový obchodní model. V bodě (10) Sdělení k rekapitalizaci je zmiňován problémový aspekt asymetrické situace finančních institucí, které nevyužívají státní podporu a usilují o získání kapitálu na trhu za plně tržních podmínek - tyto instituce tak např. nemají mezi akcionáři členský stát, což vede k jejich rizikovějšímu hodnocení ze strany investorů, vzhledem k rostoucí nabídce státního dluhu dochází také k vytěšňování (*crowdingout*) soukromých investic a k nárůstu požadované rizikové prémie, což může vést také ke zvyšování nákladů na financování institucí, kterým není poskytnuta státní podpora. Adekvátní způsob řešení uvedených kritických faktorů považuje Komise za zásadní z hlediska posuzování slučitelnosti státní podpory s kritérii uvedenými v článku 87 Smlouvy. V bodě (13) Sdělení k restrukturalizaci Komise uvádí, že za klíčové považuje nastavení takového systému pro poskytování státní podpory, jehož parametry budou umožňovat modifikaci podmínek pro poskytovanou podporu podle rizikového profilu konkrétní finanční instituce, které je podpora poskytována.

Praktickým výsledkem by tedy mělo být, že k možnosti rekapitalizace z veřejných zdrojů by měly mít přístup i finanční instituce s rizikovějším obchodním modelem, nicméně by měly mít přísnější podmínky - vedle většího omezení obchodních aktivit, plnění přísnějších standardů *corporate governance* apod., jde zejména o vyšší cenu, kterou by měly dlouhodobě platit za poskytnuté finanční zdroje. Vzhledem k mimořádným podmínkám na trhu je však i zde možné uvažovat o krátkodobém snížení příslušných poplatků a nákladů, ovšem s tím, že v budoucnu budou plně uhrazeny, případně v rámci jejich restrukturalizace dojde k přijetí zásadních kompenzačních opatření, která zajistí dlouhodobou minimalizaci negativních dopadů na soutěž.

Vzhledem k aplikaci zásady, že čím bližší je odměna státu za poskytnutou pomoc ve formě rekapitalizace standardní tržní ceny kapitálu, tím menší narušení hospodářské soutěže hrozí, zdůrazňuje Sdělení k rekapitalizaci v bodě (19) a násl. potřebu adekvátního stanovení ceny ve formě úroků či jiných výnosů, které má požadovat členský stát poskytující podporu. Pro oceňování nákladů na státní podporu ve formě rekapitalizace vychází Sdělení k rekapitalizaci z doporučení rady Guvernérů ECB¹³) (*"Doporučení ECB"*). Doporučení ECB v bodě (1) doporučuje stanovení referenčních cen kapitálu použitého pro rekapitalizaci na základě několika principiálních faktorů: (i) zohlednění míry podřízenosti a rizika použitého nástroje v rámci rekapitalizace (např. dluhopisové financování má v zásadě nižší míru podřízenosti a rizika než financování prostřednictvím kmenových akcií) a rizikovosti samotné finanční instituce; (ii) efektivitu konkrétních rekapitalizačních opatření; (iii) zájem daňových poplatníků - především na minimalizaci případných ztrát a zajištění návratnosti investovaných veřejných prostředků; (iv) zajištění rovných podmínek pro příjemce podpory; (v) efektivita a reálnost výstupních strategií pro členský stát poskytující rekapitalizaci. Výsledkem zhodnocení těchto faktorů je určitý cenový koridor, jehož dolním limitem je požadovaná úroková sazba podřízeného dluhu a horním limitem požadovaný výnos kmenových akcií. Doporučení ECB dále specifikuje způsob stanovení těchto limitů.¹⁴) Výsledkem je v zásadě stanovení počáteční (vstupní) ceny státní podpory jako ceny tržního financování kapitálu finančních institucí, které jsou v zásadě zdravé.

Jako příklad rekapitalizace za tržních podmínek Sdělení k rekapitalizaci uvádí v bodě (21) situaci, kdy za stejných podmínek, jaké má příslušný členský stát, se na financování rekapitalizačních programů podílejí soukromí investoři, a to ve významném rozsahu. Významným rozsahem se rozumí alespoň třicet procent objemu celého #226#ž#164# rekapitalizačního programu. Ohledně možné nižší výnosnosti veřejných prostředků použitých v rámci rekapitalizace, než by odpovídalo referenční tržní ceně, Sdělení k rekapitalizaci připouští v bodě (24) shovívavější přístup při rekapitalizaci finančních institucí, které jsou v zásadě zdravé např. ve snížení počátečních úrokových či dividendových plateb. Nicméně i pro tyto případy je nutné, aby celkový dlouhodobý výnos veřejných prostředků nebyl příliš odlišný od tržních výnosů. Vzhledem k obecnému požadavku na státní podporu, aby byla strukturována tak, že motivuje příjemce k jejímu co nejčasnějšímu splacení, jakmile to tržní situace umožní, doporučuje Komise v bodě (31) Sdělení k rekapitalizaci obecně navýšovat cenu poskytované státní podpory v průběhu času. Případně může členský stát v podmínkách poskytnutí státní podpory stanovit podmíněnost výplaty dividend se splácením státní podpory, možnost uplatnění prodejních opcí na akcie, které členský stát nabyt v rámci rekapitalizace apod.

Sdělení k rekapitalizaci v bodě (37) zmiňuje dále požadavky na kompenzační opatření, které je nutno přijmout v případě rekapitalizace, zejména jedná-li se o případy, kdy je státní podpora poskytnuta za podmínek výrazně odlišných od tržních podmínek. Podobně jako v obecném sdělení k finančním institucím zde Komise apeluje na nastavení adekvátních a vynutitelných podmínek omezení rizikovějších obchodních aktivit, omezení obchodní expanze a stáhnutí se z určitých trhů či přijetí restriktivních opatření v oblasti *corporate governance*.

K obecnému požadavku na pravidelný přezkum poskytované státní podpory specifikuje Sdělení k rekapitalizaci v bodě (40) obsah pravidelných zpráv předkládaných Komisi. Mj. má být Komise informována o využití získaného kapitálu k poskytování financování a úvěrů výrobním podnikům a dalším ekonomickým subjektům, podrobné posouzení aktuálního rizikového profilu finanční instituce přijímající podporu, aktuálních nákladů na její kapitál včetně aktuální a celkové míry výnosnosti veřejných prostředků použitých na rekapitalizaci.

U rekapitalizace finančních institucí, které nejsou v zásadě zdravé, se podle bodu (43) Sdělení k rekapitalizaci uplatní obecná zásada přísnějších podmínek pro poskytnutí státní podpory než u zdravých finančních institucí. Konkrétním projevem přísnějších podmínek je nastavení ceny kapitálu poskytnutého z veřejných zdrojů, která by měla být vyšší než u obdobných zdravých institucí. Zpravidla však u nich bude nutné provést důkladnou restrukturalizaci, případně i likvidaci.

PRÁVIDLA PRO PODPORU FINANČNÍCH INSTITUCÍ V LIKVIDACI

Sdělení k finančním institucím v bodě (43) předpokládá, že za současné kritické situace na finančních trzích bude docházet také k likvidacím finančních institucí, které se dostaly do obtížné hospodářské situace, a to jak k likvidaci následně po poskytnutí podpory na záchranu či různých záruk, když se posléze ukáže, že obnovení dlouhodobé životaschopnosti finanční instituce není možné, tak k likvidaci bezprostřední, kdy je od počátku zřejmě neúčelnost snahy o záchranu dotčené finanční instituce.

Pro poskytování podpory v rámci likvidace finanční instituce se plně uplatní obecná pravidla pro poskytování záruk finančním institucím v obtížích. Podmínky poskytování státní podpory při likvidaci by však měly zajistit minimalizaci morálního hazardu ze strany akcionářů, manažerů a jiných osob propojených s likvidovanou finanční institucí. Zejména by mělo být zajištěno, aby k výnosům či výhodám plynoucím z poskytnuté podpory likvidované finanční instituci neměli mít přístup akcionáři a osoby, které se podílely na vzniku obtíží dotčené finanční instituce. Princip dočasnosti státní podpory je v případě podpory likvidované finanční instituce ještě markantnější - vedle důrazu na rychlý průběh likvidace mají členské státy zajistit omezení a postupný útlum aktivit likvidované instituce.

Ohledně rozsahu poskytované podpory je zřejmé, že za současné kritické situace na finančním trhu může být nutné použít prostředky z podpory na úhradu závazků některých věřitelů likvidované finanční instituce. Primárně se bude obvykle jednat o úhradu závazků vůči drobným vkladatelům, kteří jsou nejvíce zranitelní a ztráta jejich úspor by měla výrazný negativní vliv na celkovou důvěru ve finanční trh a na jeho stabilitu. U poskytnutí úhrad jiným věřitelům je nutno velmi obezřetně vážit podmínky a rozsah.

Sdělení k finančním institucím považuje za striktně vyloučené pro posouzení podpory jako slučitelné s čl. 87, aby podpora poskytnutá likvidované finanční instituci byla v jakémkoliv rozsahu poskytnuta přímo či nepřímo osobě nebo osobám, které kupují likvidovanou finanční instituci nebo její část. Pro prodej aktiv či finanční instituce v rámci likvidace je nutno dodržet kritéria specifikovaná v bodě (49) Sdělení k finančním institucím, jejichž smyslem je uskutečnění prodeje za transparentních tržních podmínek, s cílem maximalizovat zisk z prodeje a využít jej v co největším přípustném rozsahu pro úhradu poskytnuté podpory.

PRÁVIDLA PRO DODÁNÍ LIKVIDITY A OBDOBNÉ FORMY PODPORY

Mezi opatření, která členské státy přijímají k omezení negativních důsledků finanční krize, patří i řešení akutního nedostatku likvidních prostředků finančních institucí. K tomu může docházet i u finančních institucí, které jsou zcela zdravé a mají dlouhodobě dobré hospodaření, nicméně pro dočasné zamrznutí trhu krátkodobého kapitálu (typicky trhu mezibankovních úvěrů) nemají dostatek likvidních prostředků k plnění svých závazků. Bod (51) Sdělení k finančním institucím připouští možnost poskytování státní podpory i ve formě dodání likvidity dotčeným finančním institucím. Zpravidla je takové poskytnutí veřejných prostředků doplňkem opatření k zajištění likvidity mezibankovního trhu ze strany centrální banky.¹⁵⁾

Za obecně akceptovatelné je považováno vytvoření plošného systému pro poskytování likvidity finančním institucím, které tuto likviditu potřebují a jsou schopny poskytnout adekvátní zajištění a úroky - takové obecné opatření by zpravidla bylo mimo rámec režimu státní podpory. Použití prostředků centrální banky pro poskytnutí likvidity finanční instituci na individuální bázi rovněž za určitých okolností nemusí představovat státní podporu. Zejména nesmí poskytnutý úvěr či likvidní prostředky v jiné formě představovat součást většího balíčku veřejné podpory, přijímající finanční instituce je solventní (tj. má dostatek zdrojů k úhradě dlouhodobějších závazků, byť nikoliv plně likvidních), poskytnutý úvěr je plně zajištěn a zajištění dostatečným způsobem převyšuje poskytnuté prostředky, úvěr je poskytnut za tržních podmínek a úrokových sazeb.

Důležitým kritériem pro posouzení, zda se při poskytnutí úvěru k řešení problémů likvidity ze strany centrální banky jedná o státní podporu či nikoliv, je existence záruky či příslibu záruky pro centrální banku ze strany členského státu. V případě, že všechna z uvedených kritérií nebudou splněna, bude se patrně jednat o státní podporu, která však může být shledána přípustnou s čl. 87 Smlouvy o ES, pokud budou splněna obecná kritéria nediskriminace, přiměřenosti rozsahu a doby poskytnutí podpory a přijetí dostatečných kompenzačních opatření. Stejně jako u předchozích forem státní podpory i zde je nutné zajistit pravidelné přehodnocování nastaveného systému každých šest měsíců, podávání pravidelných zpráv Komisi a omezení fungování takového systému nejdéle na dobu dvou let.

PRÁVIDLA PRO STÁTNÍ PODPORU PŘI NAKLÁDÁNÍ SE ZNEHODNOCENÝMI AKTIVY

Specifická forma státní podpory fungování finančních institucí - především bank, která jim má pomoci překonat obtížnou situaci a umožnit jim další fungování, je odkoupení znehodnocených aktiv¹⁶⁾ či jiná forma jejich převodu oproti poskytnutí relevantního protiplnění nebo je poskytnutí pojištění či záruka proti znehodnocení příslušných aktiv, přičemž dochází k využití veřejných prostředků.¹⁷⁾ Podstatou těchto opatření je, že dochází k vyvedení příslušných znehodnocených aktiv v plném nebo částečném rozsahu z rozvahy banky ve formě prodeje, vkladu do jiného podnikatelského subjektu, zpravidla k tomuto účelu speciálně zřízeného, případně směny či jiného úkonu, který bance přinese jako protiplnění relativně kvalitnější aktiva nebo přímo finanční prostředky.

Při poskytnutí pojištění nebo záruky je v případě ztrát z příslušného aktiva či jeho znehodnocení poskytnuto plnění z pojištění či záruky, které kompenzuje ztráty utrpěné bankou. Tímto postupem by mělo docházet ke zkvalitnění aktiv v bilancích bank a v důsledku tohoto "zkvalitnění" aktiv bank by mělo dojít ke snížení požadavků na regulační kapitál, který by banky měly držet. Další pozitivní efekt těchto opatření pro fungování celého finančního trhu a hospodářství spočívá v tom, že banky mohou využít uvolněný kapitál na poskytování úvěrů a financování dalších ekonomických subjektů, případně mohou pokračovat či rozšířit poskytování úvěrů i těm ekonomickým aktérům, kteří nemají nejvyšší možnou bonitu, a na úvěrové financování by nedosáhli za zprísňených podmínek vyvolaných potřebou bank snížit podíl rizikově vážených aktiv.

Tento typ opatření začaly členské státy přijímat ve větším rozsahu v průběhu roku 2008 k doplnění a ke zvýšení efektivity různých záručních a rekapitalizačních programů, které pomohly stabilizovat situaci na finančním trhu a zachránily před bezprostředním úpadkem řadu finančních institucí. Nicméně takto získaný kapitál nebo záruky pokryly pouze část kapitálových potřeb bank, které v rámci pravidel obezřetného

podnikání a kapitálové přiměřenosti musí držet dostatek kapitálu na krytí příslušných rizikově vážených aktiv. V případě, že dochází ke znehodnocování těchto aktiv, jsou banky povinny vytvářet příslušné opravné položky a kumulovat kapitál na pokrytí aktuálních nebo hrozících ztrát.

Praktická podoba opatření, kterými je řešen problém vysokého zastoupení znehodnocených aktiv v bilanci bank, je může být velmi různorodá. Vzhledem k potřebě zajistit dostatečnou flexibilitu pravidel pro posuzování státní pomoci tak, aby došlo k reflexi aktuálního vývoje a praxe členských států, vydala koncem února 2009 Komise Sdělení k nakládání se znehodnocenými aktivy v bankovním sektoru v Evropské unii¹⁸⁾ ("Sdělení k nakládání s aktivy"). Sdělení akcentuje skutečnost, že poskytování státní podpory v rámci nakládání se znehodnocenými aktivy nemá být vnímáno pouze jako opatření směřující k záchraně konkrétních bank v obtížích, ale především jako nástroj sloužící k opětovnému oživení úvěrového trhu, což by měly mít členské státy poskytující tuto formu podpory jasně na zřeteli. Vzhledem ke komplikovanosti a rozsahu přijímaných opatření je zde nepochybně velký potenciál pro narušení hospodářské soutěže, proto Komise považuje za nezbytné nastavit jednoznačná pravidla pro poskytování této formy státní podpory. Rovněž možnost negativních dopadů takových opatření na finanční trh a banky v jiných členských státech představují zásadní důvod pro specifikaci těchto pravidel.

Při posuzování slučitelnosti tohoto typu státní podpory Komise v bodě (4) Sdělení k nakládání s aktivy uvádí, že v rámci obecných principů pro posuzování slučitelnosti státní podpory se Smlouvou se uplatní ve zvýšené míře následující zásady: (i) transparentnost ohledně rozsahu znehodnocených aktiv, která jsou předmětem podpory; (ii) požadavek na efektivní sdílení nákladů mezi členským státem poskytujícím podporu, akcionáři a věřiteli dotčených bank; (iii) zajištění efektivní motivace příjemců podpory pro dosažení cílů podporného programu (tj. stabilizace finanční instituce, návrat ke dlouhodobé životaschopnosti, poskytování financí a úvěrů dalším ekonomickým aktérům); (iv) nastavení transparentních a objektivních pravidel pro přípustnost zařazení jednotlivých druhů znehodnocených aktiv do programu státní podpory, pro jejich oceňování a správu; (v) vytvoření balancovaného systému mezi jednotlivými formami státní podpory poskytované bankám v obtížích. Jak uvádí Komise v bodě (10) Sdělení k nakládání s aktivy, považuje při posuzování státní podpory s ohledem na dlouhodobou perspektivu za neobyčejně důležité také zohledňování rozsahu a formy celkově poskytnuté státní podpory ve vztahu k rozpočtu konkrétního členského státu. Při nastavení rozsahu státní podpory ve vztahu ke znehodnoceným aktivům mají členské státy volit takové metody a struktury, aby nedocházelo k deformaci veřejných financí a ohrožení jejich dlouhodobé stability.

V rámci aplikace zásady transparentnosti Sdělení k nakládání s aktivy v bodě (19) vyžaduje jednoznačnou *ex ante* identifikaci rozsahu znehodnocení aktiv banky, které má být příjemcem podpory a provedení vyhodnocení alternativních možností pro řešení těchto problémů před poskytnutím této podpory. V rámci žádosti o poskytnutí státní pomoci musí žádající banka doložit a adekvátně zdokumentovat rozsah znehodnocených aktiv, která mají být předmětem státní podpory a musejí být oceněna ze strany příslušného orgánu dohledu. Rovněž je nezbytné, aby následně došlo ke kompletní revizi všech aktiv a pasiv žádající banky a rozsahu jejich obchodních aktivit z hlediska dopadu na kapitálovou přiměřenost a její dlouhodobou udržitelnost v předepsaných mezích.

Předpokladem zajištění efektivního sdílení nákladů mezi příslušným členským státem, akcionáři a věřiteli je adekvátní ocenění znehodnocených aktiv a vyčíslení výše aktuálních ztrát. Na základě těchto informací by měla být stanovena adekvátní výše výnosnosti, kterou členský stát požaduje, a rozsah ztrát, které ponese dotčená banka a její akcionáři a věřitelé. V případě, že by bez poskytnutí státní podpory byly splněny podmínky pro insolvenční řízení by mělo být přikročeno k nucené správě a k likvidaci takové banky, přičemž se uplatní zásady pro poskytování státní podpory při likvidaci,¹⁹⁾ nebo k její zásadní restrukturalizaci, pokud by likvidace měla negativní dopad na finanční stabilitu členského státu. Pokud by dotčená banka vzhledem k aktuální situaci nebyla schopna absorbovat celou výši ztrát, je nutno nastavit podmínky poskytování státní podpory tak, aby se podílela na ztrátách v co nejvyšší míře. Návratnost státní pomoci by měla být zajištěna adekvátními opatřeními, např. požadavkem na dodatečnou úhradu ztrát nesených státem z budoucích výnosů banky, zvýšením poplatků za poskytnutou státní podporu nebo poskytnutím jiného adekvátního protiplnění, např. akcií banky.

Při strukturování programů státní podpory by členské státy měly zahrnout i opatření, která by zajistila sladění zájmu státu poskytujícího podporu, a bank, které podporu přijímají - zejména na maximální transparentnosti, časově omezeném trvání podpory, omezené výši podpory a jejím plném splacení. Mezi taková opatření řadí Sdělení k nakládání s aktivy v bodě (26) a násl. různé restriktce, například stanovení šestiměsíční lhůty pro podání přihlášky do příslušného národního programu státní podpory, povinné informování orgánů dohledu o rozsahu znehodnocení aktiv, stanovení požadavků na využití přínosů z poskytnuté státní podpory pouze pro určité účely jako je poskytování úvěrů či jiných forem financování dalších ekonomických aktérů, omezení rizikových obchodních aktivit či zpřísnění firemní *corporate governance*.

Důležitou podmínkou pro zajištění transparentnosti a efektivnosti programů státní podpory je stanovení kritérií pro znehodnocená aktiva, která je možné do programu přihlásit. Vzhledem k potenciálním dopadům na veřejné finance členských států je nutno jasně určit, které druhy znehodnocených aktiv představují největší rizika z hlediska finanční stability a jsou hlavní překážkou pro standardní fungování bankovního sektoru. Jako nejproblematictější skupinu aktiv uvádí Komise v bodě (32) Sdělení k nakládání s aktivy sekuritizované cenné papíry a deriváty, které s financováním subprime hypoték na americkém trhu. Dále příloha 3 tohoto sdělení podrobně specifikuje metodiku pro kategorizaci základních skupin znehodnocených aktiv. Vedle těchto kategorií znehodnocených aktiv považuje Komise za přípustné rozšíření rozsahu poskytnuté podpory také na jiná znehodnocená aktiva, nicméně pouze ve velmi limitovaném rozsahu (do 20 % poskytnuté podpory pro jednotlivou banku).

Pro nastavení jednotných podmínek pro zařazování znehodnocených aktiv do programu příslušné státní podpory v rámci celé Evropské unie tak, aby se minimalizovaly negativní dopady na hospodářskou soutěž na jednotném trhu byly nastaveny rovné podmínky pro všechny členské státy, považuje Komise za nezbytné

nastavení rozhodného data pro existenci znehodnocených aktiv v rozvahách bank. V bodě (36) Sdělení k nakládání s aktivy Komise uvádí jako rozhodné datum konec roku 2008.

Ústředním faktorem pro posouzení přípustnosti státní pomoci při nakládání se znehodnocenými aktivy a pro zajištění jednotného přístupu členských států k poskytování státní podpory je metodologie oceňování znehodnocených aktiv. Vzhledem k negativnímu vývoji na trhu došlo k dramatickému snížení tržní ceny nebo hodnoty u řady aktiv, které jsou v bilančních sumách bank, přičemž v řadě případů se nemusí jednat o definitivní znehodnocení, nicméně pro banky toto znehodnocení představuje aktuální nebo potenciální ztráty, které je nutno krýt dodatečným kapitálem, který je ovšem obtížné na trhu získat. Pro stanovení rozsahu státní podpory požaduje Sdělení k nakládání s aktivy v bodě (39) stanovit v právní fázi aktuální tržní hodnotu znehodnocených aktiv, která mají být zařazena do programu státní podpory. Následně je stanovena převodní hodnota (*transfer value*), za kterou jsou znehodnocená aktiva zařazena do programu státní podpory a která bude zpravidla vyšší než tržní hodnota. Pro stanovení převodní hodnoty uvádí Sdělení k nakládání s aktivy v bodě (40), že je nutno vycházet z reálné ekonomické hodnoty konkrétního aktiva posuzovaného z dlouhodobého pohledu, kde se zohlední očekávané peněžní toky spojené s tímto aktivem. U aktiv, kde je obtížné stanovit jejich reálnou ekonomickou hodnotu, je nutno standardně aplikovat určité srážky.

V odůvodněných případech může být převodní hodnota stanovena i relativně výše než je reálná ekonomická hodnota - v těchto případech je však nutno přijmout adekvátní kompenzační opatření jako je například stanovení vyšších poplatků za účast v programu státní podpory a zásadní restrukturalizace dotčené banky. Objem státní podpory je poté stanoven při převodu znehodnocených aktiv za převodní hodnotu jako rozdíl převodní a tržní hodnoty. Podrobné principy pro stanovení převodní hodnoty a míru kompenzace členského státu poskytujícího podporu obsahuje příloha 4 Sdělení k nakládání s aktivy.

Sdělení k nakládání s aktivy nijak blíže nespécifikuje požadavky na strukturu programů státní podpory, zdůrazňuje však nezbytnost zajištění adekvátního sdílení nákladů spojených s nakládáním se znehodnocenými aktivy mezi členským státem poskytujícím podporu, akcionáři a věřiteli, zamezení střetu zájmů tím, že dojde k eliminaci #226#ž#164# možností bank účastnících se programu státní podpory nakládat se znehodnocenými aktivy a je soustavně zajišťována transparentnost celého systému.

Jako u všech ostatních forem státní podpory je i při poskytování státní podpory ohledně nakládání se znehodnocenými aktivy nutno zajistit účinné navazující kroky, které zajistí návrat finančních institucí, kterým byla poskytnuta podpora k dlouhodobé životaschopnosti a standardnímu fungování bez další státní podpory. Vyvedení znehodnocených aktiv z bilanční bank bude mít samo o sobě často povahu restrukturalizačního opatření, nicméně bude zpravidla nezbytné doplnit je dalšími zásadními restrukturalizačními kroky jako je přehodnocení obchodního modelu banky, trhů a tržních segmentů, na kterých působí a přijetí adekvátních změn obdobně jako v případě rekapitalizace.

Při koncipování strukturálních změn ve fungování banky je vždy nutno zajistit plné splacení poskytnuté státní podpory a ukončení všech státních záruk v příslušném časovém horizontu. Při posuzování rozsahu kompenzačního opatření v souvislosti s poskytnutím státní podpory ohledně znehodnocených aktiv bude Komise podle bodu (59) Sdělení k nakládání s aktivy vycházet zejména z objemu podpory poskytnuté bance ve všech formách, z rozsahu ztrát, kterým banka čelí, z rizikového profilu banky a úrovně řízení rizik banky, z tržní pozice a rozsahu ohrožení hospodářské soutěže při pokračování činnosti banky. Sdělení k nakládání s aktivy dále specifikuje oproti obecné proceduře oznamování státní podpory a jejího posuzování podrobný postup pro oznamování státní podpory ohledně nakládání se znehodnocenými aktivy.

PRÁVIDLA PRO RESTRUKTURALIZACI FINANČNÍCH INSTITUCÍ PŘIJÍMAJÍCÍCH STÁTNÍ PODPORU

V návaznosti na vývoj na finančním trhu a četné případy různých forem státní podpory poskytované finančním institucím, zejména bankám, členskými státy od konce roku 2007 výrazně narostl počet finančních institucí, u nichž po přijetí státní podpory bylo nutno zahájit proces zásadní restrukturalizace případně i likvidace. Předchozí sdělení Komise obsahovala požadavky na restrukturalizaci finančních institucí, které přijímají státní podporu tak, aby byly dlouhodobě životaschopné bez dalšího státního zásahu (zásada jednou a dost).

Ve světle dalšího vývoje finanční krize a situace bankovního sektoru v Evropské unii však Komise považovala ve Sdělení k restrukturalizaci²⁰⁾ za potřebné blíže specifikovat pravidla pro restrukturalizaci finančních institucí, rozsah a obsah restrukturalizačních plánů v případě, že finanční instituce přijímající podporu má povinnost předložit tento plán Komisi,²¹⁾ a kritéria pro jejich posuzování a obsah informací požadovaných k prokázání dlouhodobé životaschopnosti. Sdělení dále stanovuje bližší pravidla pro sdílení nákladů v rámci restrukturalizace, kompenzační opatření a požadavky na monitoring průběhu restrukturalizace. Jak uvádí Komise v bodě (49) Sdělení k restrukturalizaci jsou tato pravidla zamýšlena jako dočasný režim, který by se měl uplatňovat pouze krátkodobě po dobu finanční krize a měl by se uplatnit ve vztahu ke státní podpoře v restrukturalizaci oznámené Komisi do konce roku 2010.

Sdělení k restrukturalizaci v bodě (11) vyžaduje, aby členský stát, který poskytl podporu finanční instituci, které následně vznikla povinnost provést restrukturalizaci, je povinen předložit detailní restrukturalizační plán, který obsahuje zejména podrobnosti upraveného obchodního modelu finanční instituce, způsob zajištění krátkodobého a dlouhodobého financování, popis pravidel *corporate governance* a pravidel pro odměňování manažerů a pracovníků, popis řízení rizik a řízení aktiv a pasiv, informace o aktuální kapitálové přiměřenosti a jejím vývoji.

Dále je nutno doložit analýzu životaschopnosti podle jednotlivých obchodních linií finanční instituce, přičemž je nutno demonstrovat stresové testování jednotlivých scénářů, zejména s ohledem na dlouhodobé trvání ekonomické recese. Sdělení k restrukturalizaci v bodě (13) předpokládá, že ke stresovému testování bude

vytvořena jednotná evropská metodologie Evropským výborem pro bankovní dohled (CEBS).²²⁾ Součástí restrukturalizačního plánu je rovněž popis způsobu splacení státní podpory či jiné formy kompenzace členského státu za poskytnutou podporu. Vzhledem k obtížně předpověditelné době trvání finanční krize Komise předpokládá, že délka restrukturalizačních programů budou standardně požadované dva roky, v žádném případě by však neměla být delší než pět let.

V případě, že je součástí restrukturalizace prodej finanční instituce v obtížích nebo její části, Sdělení k restrukturalizaci v bodě (19) vyžaduje zajištění a doložení adekvátních kompenzačních opatření, aby nedošlo k ohrožení hospodářské soutěže. Cena, za kterou má být finanční instituce v obtížích prodána, by měla být co nejbližší tržní ceně, ve výjimečných případech, kdy náklady na likvidaci prodávané finanční instituce a související ztráty by byly výrazně vyšší, však lze připustit i cenu nižší, resp. poskytnutí určité státní podpory prodávajícímu.

V souladu s obecnou zásadou minimálního rozsahu poskytované státní podpory požaduje Sdělení k restrukturalizaci v bodě (23) omezení využití veřejných prostředků v rámci restrukturalizace pouze na takové náklady, které jsou nezbytné nutné pro zajištění životaschopnosti přijímající finanční instituce a které neslouží například pro obchodní expanzi či nové investice. Úhrada nákladů spojených s restrukturalizací by měla být primárně hrazena ze zdrojů finanční instituce a teprve sekundárně by měla být hrazena z veřejných prostředků, přičemž se uplatní analogické požadavky jako při nakládání se znehodnocenými aktivy²³⁾ včetně možnosti uhradit příslušné náklady později z budoucích výnosů finanční instituce, pokud by bezprostřední úhrada nákladů nebyla objektivně možná vzhledem k situaci dané finanční instituce. V souladu se zásadami formulovanými ve Sdělení k rekapitalizaci a ve Sdělení k nakládání s aktivy²⁴⁾ je nutno v průběhu restrukturalizace uplatnit určitá omezení na výplatu dividend, kuponů a na nákup vlastních akcií ze strany finanční instituce.

Poskytnutí státní podpory finanční instituci k její záchraně a následně k restrukturalizaci má vedle pozitivního efektu na stabilizaci finanční instituce a finanční stabilitu obecně také potenciál ohrožení hospodářské soutěže. Sdělení k restrukturalizaci uvádí v bodě (29), že zájem na krátkodobém zajištění finanční stability by neměl vést k dlouhodobému narušení rovných soutěžních podmínek a funkčnosti trhu. Proto je nezbytné, vzhledem k velkému rozsahu státních intervencí a dlouhodobějšímu trvání restrukturalizace, stanovit požadavky na adekvátní kompenzační opatření, která mají omezit negativní dlouhodobý dopad státní podpory v restrukturalizaci na hospodářskou soutěž. Sdělení k restrukturalizaci navazuje ohledně kompenzačních opatření na pravidla pro kompenzační opatření stanovená ve Sdělení k finančním institucím, Sdělení k rekapitalizaci a Sdělení k nakládání s aktivy, přičemž akcentuje princip proporcionality kompenzačních opatření ve vztahu k rozsahu poskytnuté podpory, velikosti a podílu na trhu přijímající finanční instituce a rizikovitosti jejího obchodního modelu.

Zásadním kompenzačním opatřením je nastavení adekvátní ceny za poskytnutou podporu - čím blíže je tržní ceně, tím menší narušení hospodářské soutěže hrozí. Restrukturalizační plán by měl obsahovat informace o způsobu stanovení výnosu státu za poskytnutou podporu včetně způsobu jejího splacení. Sdělení k restrukturalizaci v bodě (34) dále požaduje přijetí motivačního nástroje pro včasné splacení státní podpory - jako např. nárůst poplatků v průběhu času či sankční úroky za opožděné splacení či porušení podmínek, za kterých byla podpora poskytnuta.

V rámci přijetí adekvátních kompenzačních opatření předpokládá Sdělení k restrukturalizaci v bodě (35) obecně redukci obchodních aktivit a prodej poboček či dceřiných společností. V zájmu podpory hospodářské soutěže je také možné omezit obchodní aktivity finanční instituce, která přijala státní podporu, dodatečnými kapitálovými požadavky. Sdělení k restrukturalizaci dále rozvádí omezující opatření pro činnost finančních institucí, které přijaly státní podporu, tak, aby nemohlo dojít k jejímu přímému či nepřímému využití k jednání, které by mohlo narušit hospodářskou soutěž. V případě, kdy je v rámci restrukturalizace nezbytné rozšířit některé obchodní aktivity pro zajištění dlouhodobé životaschopnosti finanční instituce, je nutno přijmout další adekvátní kompenzační opatření jako navýšení poplatků za státní podporu apod.

Vzhledem k tomu, že jedním z hlavních cílů státní podpory poskytované bankám je zajištění poskytování úvěrů a financování dalším ekonomickým subjektům, je důležité, aby příslušné úvěry byly poskytovány za tržních podmínek. Stejně tak finanční instituce, příjemci státní podpory, nesmějí využívat této skutečnosti pro nabízení finančních služeb za podmínek, které jsou výrazně výhodnější než poskytují jiné finanční instituce, které nejsou příjemci státní podpory. Z dalších kompenzačních opatření zmiňuje Sdělení k restrukturalizaci v bodě (44) zmírnění vstupních požadavků do příslušného segmentu finančního trhu tak, aby mohlo snáze dojít k posílení hospodářské soutěže.

Soustavný monitoring průběhu restrukturalizace a dodržování restrukturalizačního plánu ze strany členských států a pravidelná šestměsíční hlášení o průběhu restrukturalizace předkládané Komisi je standardní doprovodnou součástí režimu všech státních podpor na restrukturalizaci.

Dramatický vývoj situace na finančních trzích a v celém hospodářství Evropské unie a celého světa přinesl velký rozsah případů, kdy se normálně zdravé, obezřetně podnikající finanční instituce dostaly do přechodných nebo dlouhodobějších obtíží v důsledku omezení likvidity trhů s finančními i nefinančními aktivy. Vzhledem k počtu takto ohrožených finančních institucí a jejich relativnímu velkému významu z hlediska národních trhů přikročila řada členských států k různým formám poskytování přímé a nepřímé státní podpory, jejichž cílem bylo omezit negativní dopad obtíží jednotlivých finančních institucí na finanční stabilitu, na důvěru ve finanční trh a na reálnou ekonomiku.

Tento negativní dopad v řadě případů představoval potenciálně i aktuálně vážnou poruchu v hospodářství členských států. Poskytování státní podpory má vždy určitý potenciál narušovat řádný průběh hospodářské soutěže a různorodost přístupů členských států k poskytování státní podpory finančním institucím vytváří další prostor pro nerovné soutěžní podmínky, navíc v rámci jednotného trhu. Tyto faktory a specifická situace

vyvolaná finanční krizí vedly k potřebě doplnění stávajících pravidel pro poskytování státní pomoci podnikům v obtížích tak, aby byly slučitelné s fungováním jednotného trhu a principy Smlouvy, o podrobnější pravidla upravující poskytování státní podpory finančním institucím v době finanční krize.

To vedlo na podzim 2008 Komisi k vydání souhrnného Sdělení k finančním institucím, které se na základě dosavadních zkušeností z posuzování případů státní podpory poskytnuté finančním institucím snaží postihnout specifika řešení situací finančních institucí v obtížích, kdy z důvodů negativních dopadů na trhu a finanční stabilitu se jako jediné využitelné řešení jeví poskytnutí státní podpory ve formě záruky, rekapitalizace, poskytnutí dodatečné likvidity a podobně. Cílem tohoto sdělení bylo vytvořit jednotný standard pro poskytování státní podpory finančním institucím v celé Evropské unii tak, aby se minimalizovaly negativní dopady na hospodářskou soutěž v jednotlivých členských státech, a zároveň nedocházelo k neodůvodněným rozdílům při poskytování státní pomoci mezi jednotlivými členskými státy, což by mohlo ohrozit rovné podmínky na celém jednotném trhu.

Na základě dalších praktických zkušeností a vývoje na finančním trhu bylo počátkem prosince 2008 vydáno Sdělení k rekapitalizaci, jehož cílem bylo nastavit podrobnější pravidla pro poskytování státní podpory ve formě kapitálu tak, aby došlo ke stabilizaci finančních institucí a v případě bank k obnovení poskytování úvěrů dalším ekonomickým aktérům - podnikům a domácnostem. Na konci února 2009 vydala Komise Sdělení k nakládání s aktivy, které stanovovalo podrobná pravidla pro poskytování státní podpory ve formě odkupu znehodnocených aktiv za vyšší než tržní cenu, opět s cílem stabilizovat finanční instituce a podpořit poskytování úvěrů do reálné ekonomiky. Aktuálně byl rámcem speciálních pravidel pro poskytování státní podpory finančním institucím doplněn během července 2009 o Sdělení k restrukturalizaci, které do určité míry modifikuje obecná pravidla pro poskytování státní podpory na restrukturalizaci a zavádí dočasný režim pro jejich relativně volnější posuzování, ovšem za splnění celé řady podrobných podmínek.

Uvedená sdělení vždy vycházejí z obecných principů pro přípustnost státní podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích a snaží se o jejich speciální adaptaci na situaci finančních institucí v obtížích v době současné finanční krize, kdy je velmi obtížné a často nemožné získat na trhu příslušné kapitálové zdroje. Rovněž vzhledem k velkému počtu finančních institucí v obtížích, které v některých členských státech představují poměrně velkou část bankovního sektoru a jejich významu pro fungování celé ekonomiky, je nezbytné aplikaci některých principů pro poskytování modifikovat např. v podobě prodloužení některých časových omezení, snížení limitů minimální spoluúčasti finančních institucí přijímajících podporu na záchranných a restrukturalizačních opatřeních, prodloužení doby pro vrácení poskytnuté státní podpory či možnosti alternativní kompenzace státu za poskytnutou podporu. Je však třeba trvat na dodržení základních principů pro omezení negativních dopadů státní podpory na hospodářskou soutěž, a proto Komise ve svých sděleních akcentuje transparentnost poskytovaných státních podpor a nastavení objektivních nediskriminačních podmínek pro finanční instituce pro využití těchto podpor.

Akutní situace na finančním trhu v současnosti neumožňuje vůbec, nebo umožňuje jen ve velmi omezené míře, poskytování státní podpory za podmínek srovnatelných s tržními, což je považováno za faktor nejlépe předcházející možnému narušení hospodářské soutěže. Proto velmi narůstá úloha kompenzačních opatření, která mají minimalizovat negativní dopady na hospodářskou soutěž. Jejich ústrojně začlenění do konkrétní formy státní podpory, zajištění jejich efektivní realizace a kontroly dodržování bude náročným úkolem nejen pro dotčené finanční instituce, ale i pro členské státy a Komisi.

V neposlední řadě je třeba zmínit relativně nový prvek v hodnocení státní podpory, kterým je posuzování rozsahu výdajů na státní podporu v jednotlivých členských státech ve vztahu ke stavu veřejných rozpočtů. Je to důsledkem poměrně velkého počtu případů poskytnuté státní podpory a rozsahu výdajů z veřejných rozpočtů za poslední dva roky, kdy svým způsobem "nadměrně štědré" poskytování státních podpor, byť i v důvodných případech, může vést k možnému ohrožení stability veřejných rozpočtů. Vzhledem k relativně velkému podílu sektoru finančních institucí na hrubém domácí produktu některých členských států a velikosti jejich bilančních sum ve srovnání s veřejnými rozpočty to může být významný limitující faktor, zejména při poskytování státní podpory ohledně znehodnocených aktiv.

V současnosti je zřejmé, že finanční krize se proměňuje v celkovou ekonomickou recesi, byť s možnými náznaky oživení. Řada finančních institucí, které přijaly státní podporu, prochází fází restrukturalizace, jejíž výsledné ukončení si vyžádá nepochybně několik let. Je velkou otázkou, zda kompenzační opatření přijatá v souvislosti s poskytnutými státními podporami přinesou z dlouhodobého hlediska "více soutěže", či nikoliv. Lze se však domnívat, že rozhodující faktory pro zodpovězení této otázky leží spíše jinde - pokračující tržní konsolidace (řada restrukturalizovaných finančních institucí skončí v likvidaci nebo bude postupně prodána úspěšnějším soutěžitelům a dojde tak k relativnímu snížení počtu účastníků na finančním trhu a vesměs k posílení větších hráčů) a zpřísnění regulatorních podmínek pro podnikání finančních institucí, které vedou k vyšším nárokům na kapitálové vybavení a větším regulatorním nákladům.

Evropská pravidla a národní pravidla pro ochranu hospodářské soutěže budou nucena zohledňovat novou tržní situaci a hledat řešení pro zajištění podmínek pro efektivní hospodářské soutěže v prostředí menšího počtu relativně velkých panevropsky působících finančních institucí. Je také pravděpodobné, že řada opatření dosud pojímaných jako dočasná kompenzační opatření, zejména v oblasti *corporate governance* a pravidel pro odměňování manažerů a pracovníků finančních institucí, se promítnou do standardních regulatorních požadavků kladených na finanční instituce s cílem omezit rizikovost jejich činnosti a zvýšit jejich kontrolu a odpovědnost. Nepochybně je zjevným trendem posílením finanční krizí a způsobem jejího řešení další koncentrace pravomocí kontrolovat finanční instituce na evropské úrovni, stejně jako zjevná nezbytnost globálního řešení otázek finanční stability.

Poznámky:

- 1) Příručka - Právo Společenství v oblasti státních podpor. Evropská komise Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž. Brusel, 30. září 2008, str. 6.
- 2) Příručka - Právo Společenství v oblasti státních podpor. Evropská komise Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž. Brusel, 30. září 2008, str. 11.
- 3) Pro úplnost uvádíme přehled všech kategorií "horizontálních" podpor:
 - podpora pro změnu klimatu a další ochranu životního prostředí;
 - podpora výzkumu, vývoje a inovací;
 - podpora na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích;
 - podpora malým a středním podnikům;
 - podpora zaměstnanosti;
 - podpora na vzdělávání;
 - podpora rizikového kapitálu a
 - podpora služeb obecného hospodářského zájmu.
- 4) Příručka - Právo Společenství v oblasti státních podpor. Evropská komise Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž. Brusel, 30. září 2008, str. 8.
- 5) "3. Za slučitelné se společným trhem mohou být považovány... c) podpory, které mají ...napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu."
- 6) Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty C 268/1994.
- 7) Sdělení Komise - Použití pravidel pro poskytování státní podpory na opatření přijatá ve vztahu k finančním institucím v souvislosti se současnou globální finanční krizí (2008/C 270/02).
- 8) Bod (2) Sdělení k finančním institucím.
- 9) Do vydání tohoto sdělení byla patrně nejvýznamnějším posuzovaným případem státní pomoci bance postižené finanční krizí intervence britské vlády v případě banky Northern Rock - případ NN 70/07. V tomto případě šlo o poskytnutí státní pomoci na záchranu banky Northern Rock, která se v důsledku převážného financování prostřednictvím mezibankovního trhu a vydáváním sekuritizovaných cenných papírů dostala do zásadních finančních obtíží při zamrznutí mezibankovního trhu a kolapsu trhu sekuritizovaných cenných papírů na podzim 2007. Nejprve došlo k poskytnutí likvidity ze strany Bank of England a v rámci návazných opatření i k poskytnutí státních garancí nejen za vklad, ale i za některá aktiva a závazky banky. Vzhledem ke stále se zhoršující situaci došlo na konec na jaře 2008 ke znárodnění banky.
- 10) Srov. Application Guidelines for TARP Capital Purchase Program. US Treasury. Dokument je dostupný na www.treasury.gov
- 11) Podrobnou úpravu těchto podmínek obsahuje dokument US Treasury TARP Standards for Compensation and Corporate Governance; Interim Final Rule.
- 12) Např. úvodní ustanovení 1.1. Sdělení Komise - Dočasný rámec Společenství pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize uvádí, že "Dostatečný a cenově dostupný přístup k financím je základní podmínkou investic, růstu a vytváření pracovních příležitostí soukromým sektorem. Členské státy musí používat páky, které získaly v důsledku poskytování rozsáhlé finanční podpory bankovnímu sektoru, aby zajistily, že tato podpora nepovede pouze ke zlepšení finanční situace bank bez přínosu pro celé hospodářství. Podpora finančnímu sektoru by proto měla být náležitě zacílená, aby zaručila, že banky budou pokračovat v běžných úvěrových činnostech. Komise to zohlední při přezkumu státních podpor poskytnutých bankám."
- 13) Recommendations of the Governing Council of the European Central Bank on the pricing of recapitalisations of 20 November 2008.
- 14) Stanovení požadovaného výnosu podřízeného dluhu obsahuje bod 3 Doporučení, postup stanovení požadovaného výnosu kmenových akcií bod 4 doporučení ECB, přičemž výsledné výnosové míry jsou odvozeny jako určitá riziková přírážka k základní výnosové míře bezrizikových aktiv.
- 15) Opatření k posílení likvidity mezibankovního trhu přijala i na podzim loňského roku i Česká národní banka, když uvolnila podmínky pro zajištění (kolaterál) za poskytované úvěry a půjčky od ČNB na mezibankovním trhu.

16) Jedná se o aktiva, u kterých je jisté nebo velmi pravděpodobné, že dojde k výraznému snížení jejich ceny nebo úplnému zhodnocení. Často jsou nazývána "toxická aktiva". V praxi jde často o sekuritizované cenné papíry, o úvěry a půjčky po lhůtě splatnosti apod., kde je jisté nebo vysoce pravděpodobné, že emitent nebo dlužník nesplní plně nebo vůbec své závazky.

17) Pro zjednodušení textu bude v dalším výkladu používán souhrnný pojem "nakládání se znehodnocenými aktivy", který zahrnuje všechny formy dispozic s těmito aktivy, při nichž dochází k poskytnutí relevantního protiplnění, a také pojištění a záruky.

18) Commission Guidance Communication on the treatment of impaired assets.

19) Tato pravidla jsou upravena v bodu (43) a násl. Sdělení k finančním institucím.

20) Sdělení Komise o návratu k životaschopnosti a hodnocení restrukturalizačních opatření ve finančním sektoru v současné krizi podle pravidel pro státní podporu (2009/C 195/04).

21) Např. Sdělení k nakládání s aktivy stanoví v bodě (55) požadavek na provedení zásadní restrukturalizace a předložení příslušného plánu Komisi u všech bank, které získaly státní podporu ve výši větší než dvě procenta rizikově vážených aktiv.

22) Committee of European Banking Supervisors.

23) Viz body (24) a (25) Sdělení k nakládání s aktivy.

24) Viz body (34) a (45) Sdělení k rekapitalizaci a bod (31) Sdělení k nakládání s aktivy.

Zdeněk Husták

Of counsel v BBH, advokátní kancelář, v.o.s., student doktorského studijního programu, katedra obchodního práva, Právnická fakulta Masarykovy university, Brno

Autor/ři: Zdeněk Husták

Copyright © 2010 [Economia, a.s.](#), divize [Nová média](#), člen [UVDT](#), Sekce vydavatelů internetových titulů. iHNed ISSN 1213-7693
[Informace o inzerci](#), inzertní kontakt inzerce@ihned.cz, redakční kontakt redakce@ihned.cz. Další kontakty [zde](#).