SYSTÉM POJIŠTĚNÍ VKLADŮ V ČESKÉ REPUBLICE: HISTORIE, SOUČASNÝ STAV A POROVNÁNÍ S EVROPSKOU UNIÍ

Jiří Hlaváček, Institut ekonomických studií, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova; Ústav teorie informace a automatizace AV ČR, Praha*

1. Úvod

Stabilita bankovního sektoru je mimořádně důležitá z pohledu makroekonomické stability celé ekonomiky. Z mikroekonomického pohledu jde o odvětví s asymetrií v informovanosti účastníků trhu a ohrožené proto mj. morálním hazardem¹ a nepříznivým výběrem².

Drobný klient banky či pojišťovny nemůže objektivně posoudit její rizika. Je proto namístě jeho ochrana státem pomocí zákonem stanoveného pojištění jejich vkladů (Calorimis, 1990, s. 283–295, Cull, 1998). Stát – vedle narovnání podmínek pro účastníky trhu – má zájem o to, aby byl bankovní sektor pro klienty důvěryhodný, aby je neodrazoval nadměrnými riziky.

V systému zákonného pojištění v České republice jsou klienti pojištěni do 90 procent vkladu, tedy nikoli plně, čímž vzniká spoluúčast, která omezuje morální hazard, nebo nutí klienty kalkulovat s rizikem. Racionální zvažování rizika v rozhodování ekonomických subjektů je důležitou podmínkou alokační efektivity systému. Přenos rizika “bez úhrady” má charakter negativní externality, která vždy vzdaluje systém od alokační efektivity. Riskování na cizí úkor umožňuje přijímat rozhodnutí, která jsou sice individuálně výhodná, ale společensky ztrátová.

Systém zákonného pojištění vkladů má chránit drobné klienty, kteří nejsou schopni vyhodnotit podstupovaná rizika. Cílem není pojistit profesionální finanční instituce ani velké korporace. Proto je stanovena horní mez pojištěného vkladu, určující, jaká část vkladů v bankách a stavebních spořitelnách je v systému zákonného pojištění vkladů garantována. Tato horní mez způsobuje, že pro velké korporace nehraje případná výplata ze systému zákonného pojištění vkladů *Fondu* významnější roli. Korporátní klienti navíc většinou preferují ukládání volné likvidity do finančních instrumentů, které nepodléhají pojištění vkladů (např. směnek). Výjimkou z nepříliš významné role pojištění vkladů pro korporace je spekulativní odkup pohledávek drobných klientů velkou fi-

* Článek vznikl za podpory výzkumného záměru FSV UK Integrace české ekonomiky do EU a její rozvoj, registrovaného na MŠMT ČR pod číslem MŠM 0021620841.

1 V modelu morálního hazardu agent může (ale nemusí) vynaložit náklady na snížení svých rizik. Neudělá to, pokud jsou dopady rizikového chování přeneseny na jiný subjekt (např. stát). Viz např. Frait (2002, s. 102–104, 2002) nebo Hellmann, Murdock, Stiglitz (1999).

2 Problém “adverse selection” spočívá v tom, že smlouvou s “principálem” (např. pojišťovnou, bankou) uzavírají ochotněji subjekty, které před ním dobře utají svá rizika (pravděpodobnost nehody či komerčního selhání). Neinformovaný “principál” volí střední (zprůměrovanou) cenu svých služeb, která je atraktivní pro nejrizikovější klienty, ale naopak odradí ty nejméně rizikové. Viz např. Janda, 2003.

nanční institucí s diskontem, což je případ v tomto příspěvku diskutovaného odškodnění tří bank v létě 2006.

Jak je to v ekonomii běžné, i v systému zákonného pojištění vkladů jde o problém „trade-off“, tedy „něco za něco“: čím vyšší ochrana subjektů ohrožených nesymetrií informace, tím vyšší nebezpečí morálního hazardu a alokační neefektivnosti. Jde o proplování mezi Scyllou a Charybdou. Otázkou je, zda v současné době nepluje loď české ekonomiky příliš blízko Charybdě morálního hazardu.

Ale nejde jen o vliv ochrany klientů na alokační efektivnost. Jde i o srovnatelnost podmínek ochrany klientů v rámci EU, o rovnost podmínek bankovních subjektů působících v ČR³, nebezpečí (zejména politického) zneužití (soukromých) finančních prostředků uložených do systému pojištění vkladů, ale i o zatížení ekonomických subjektů obdobné zdanění (blíže viz odst. 6 tohoto příspěvku), které zejména u firem snižuje jejich prostor pro investice a omezuje tak růst ekonomiky. Není sporu, že takováto pravidla nejsou nadčasová, že při změně podmínek je nutná i jejich změna. Nesmí ovšem jít o silové prosazování politických či individuálních zájmů, které s ekonomickou efektivností vůbec nesouvisí.

2. Zákony o pojištění vkladů v ČR

V České republice funguje Fond pojištění vkladů (nadále *Fond*) na základě Zákona o bankách č. 21/1992 Sb. (nadále *Zákon*), později novelizovaného mj. zákonem č. 165/1998 Sb. o pojištění vkladů. Do obchodního rejstříku byl *Fond* zapsán koncem roku 1994, takže fakticky působí od r. 1995. Pojištění vkladů se týká odstavců a–m §41 a ustanovení novel *Zákona*. *Fond* respektuje příslušnou směrnici EU (viz níže) a též ustanovení dvou mezinárodních organizací, jejichž je členem, kterými jsou Evropské fórum pojistitelů vkladů (European Forum of Deposit Insurers) a Mezinárodní asociace pojistitelů vkladů (International Association of Deposit Insurers).

Fond není státním fondem, nicméně členy správní rady *Fondu* jmenuje a odvolává ministr financí. Nejméně jeden z pětičlenné správní rady je z ČNB, nejméně dva z představenstev bank.

Hlavním předmětem činnosti *Fondu* je poskytování náhrad za pohledávky z vkladů. Dalšími činnostmi *Fondu* jsou správa a vymáhání pohledávek za bankami v rámci konkurzů a likvidačních a vyrovnávacích řízení, spravování finančních zdrojů a spolupráce a integrace v rámci struktur EU. Prostředky z *Fondu* lze podle *Zákona* čerpat výhradně na náhrady za pohledávky z vkladů a na splátky dluhů *Fondu*. Všechny banky jsou povinny přispívat do *Fondu* ve stanoveném rozsahu. Dalšími finančními zdroji *Fondu* jsou výnosy z vlastního investování, případně přijaté úvěry či jiné formy návratné finanční výpomoci⁴.

3 V rozporu s požadavkem rovnosti podmínek je skutečnost, že zahraniční pobočky mají možnost volby, zda použijí český nebo domácí systém pojištění vkladů. Platí sice, že by domácí systém neměl poskytovat nižší stupeň ochrany než systém český, nicméně posouzení stupně ochrany například v odlišných systémech (funded, resp. unfunded systém, viz odst. 5) nemusí být jednoznačné.

4 To v případě, že prostředky *Fondu* nepostačují k vyplacení zákonem stanovených náhrad. V současné době běží dluhopisový program *Fondu*, omezený limitem 10 mld. Kč pro celkovou jmenovitou hodnotu všech nesplacených dluhopisů a maximální dobou 10 let.

V původním znění *Zákona* byly pojištěny neanonymní bankovní vklady v českých korunách do limitu 100 tisíc Kč, případná náhrada byla stanovena na 80 % vkladu, banky odváděly 0,5 % celkového objemu pojištěných vkladů. Od druhého pololetí roku 1995 byla (zákonem č. 83/1995 Sb.) upravena výše a způsob výpočtů pro stavební spořitelny. Ty jsou v systému pojištění vkladů zvýhodněny. Zatímco příspěvek bank do *Fondu* je stanoven na 0,1 % z průměrného objemu pojištěných vkladů, pro stavební spořitelny je tato procentní sazba poloviční, tj. 0,05 %. Pokud *Fond* přijme úvěr v souvislosti s výplatou náhrad vkladatelům, jsou tyto sazby podle odstavce k paragrafu §41 *Zákona* dvojnásobné.

V roce 1998 (zákonem č. 165/1998 Sb.) se okruh pojištěných se rozšířil o právnické osoby, dále byl zvýšen horní limit na 400 tisíc Kč (pro jednoho klienta u jedné banky) a případná náhrada na 90 %. Od roku 2001 (zákonem č. 319/2001 Sb.) jsou navíc pojištěny vklady v cizí měně a limit pojištění vkladu byl zvýšen na 25 tisíc euro (pro jednoho klienta u jedné banky).

3. Retroaktivní odškodňování klientů zaniklých bank

Poslanecká sněmovna i Senát přijaly v květnu a červnu 2006 retroaktivní novelu *Zákona* (nadále *Novela*) ve smyslu zpětného odškodnění klientů tří v minulosti zkrachovalých bank (Kreditní, Plzeňské a Union banky) nad rámec zákonem stanoveného limitu 25 tisíc euro. Sporná *Novela* (stejně jako dvě předchozí, viz níže) zvyšuje pro tři výše uvedené banky ex post tento limit na 4 miliony Kč, tj. na více než šestinásobek evropského standardu. V paritě kupní síly jde o desetinásobek. Zvýšení limitu je sice v národní kompetenci, ale míra tohoto navýšení v České republice je olbřímí.

Novela se (nejen autorovi tohoto příspěvku) jeví jako účelová [přináší prospěch vlivné finanční skupině PPF (České pojišťovně), která bude profitovat téměř polovinou z předmětných zhruba čtyř miliard korun]. Navíc je na hranici ústavnosti. Neodpovídá ani duchu zásad Evropské unie, vyjádřených ve směrnici pro pojištění klientů *Directive 94/19/EC of 30 May 1994 on Deposit Guarantee-Schemes* (nadále *Směrnice*), kterou vydala Rada EU spolu s Evropským parlamentem v roce 1994.

Všichni vkladatelé již z *Fondu* odškodnění byli a navíc poškozeným klientům Union banky byla jejich ztráta zčásti (20 % z pohledávky za bankou po úhradě z *Fondu*, přičemž lze očekávat zvýšení nad 20 %) kompenzována z výnosů konkurzu. Klienti Plzeňské banky byli vedle úhrady z *Fondu* odškodnění Českou pojišťovnou, která má tyto – dobrovolně vydané – peníze v rámci *Novely* dostat zpět. Vedle toho mají být odškodnění i postupníci, tedy spekulanti, kteří levně skupili pohledávky klientů.

Směrnice přitom výslovně vylučuje ze systému pojištění vkladů tzv. úvěrové instituce, které definuje jako instituce, jejichž činnost spočívá v přijímání vkladů od veřejnosti nebo v poskytování úvěrů. V Příloze I *Směrnice* jsou ovšem vyjmenovány instituce, které členské státy mohou vyjmout z pojištění (mj. pojišťovny, státní a municipální orgány, penzijní fondy), z čehož je možné usoudit, že z pojištění vyjmuti být nemusí.

Přesto je nesporné, že *Novela* jde proti duchu *Směrnice* a dalších směrnic EU⁵, zejména pokud jde o zásadu vyloučení anonymních vkladů z důvodu ochrany proti praní špinavých peněz. *Novela* má totiž zajistit vyplácení náhrad za anonymní dluhopisy, vkladové listy a depozitní certifikáty. Navíc anonymní vklady nejsou a nebyly součástí zákonného pojištění a nebylo z nich tedy do *Fondu* odváděno pojistné (!!!).

Další více než podstatnou námitkou je fakt, že poslanci rozhodují o soukromých finančních prostředcích, vytvářených z prostředků bank a potažmo z povinných odvodů z vkladů, což je zatížení vkladatelů, které by jinak mohlo být výrazně omezeno.

Nejde přitom o první případ novelizace zvyšující horní limit pro náhrady klientů na 4 miliony Kč. V této výši byli v roce 1998 (na základě čl. II zákona č. 16/1998 Sb.) odškodněni klienti České banky (v likvidaci od r. 1995) a v roce 2001 (na základě čl. II zákona č. 319/2001 Sb.) klienti Pragobanky, Universal banky a Moravia banky.

4. Vývoj systému zákonného pojištění v České republice 1994–2006

Vývoj zákonem stanoveného horního limitu pro náhrady z pojištěného vkladu za dobu existence *Fondu* zachycuje graf 1.

Graf 1

Rozsah pojištění vkladů: zákonem stanovený horní limit pro náhrady z pojištěného vkladu (v Kč, vývoj od 31. 3. 1996 do 31. 3. 2006)

Pramen: Zákon o bankách č. 21/1992 a jeho novely, vlastní propočty

Tento rozsah se do roku 2001 měnil legislativními změnami, kdežto od 6. 9. 2001 změnami kursu eura (při neměněném limitu 25 000 eur).

Po změně limitu nikdy samozřejmě nedošlo k okamžité skokové změně (smlouvy „dobíhaly“). Vývoj procenta pojištěných vkladů z celkových depozit⁶ uvádí graf 2.

5 Viz čl. 1 směrnice Rady 91/308/EHS ze dne 10. 6. 1991 (doplněná směrnici 92/16/EHS ze dne 21. 3. 1992) o předcházení zneužití finančního systému k praní špinavých peněz.

6 V celkových depozitech jsou zahrnuty i de facto nepojištěné částky na pojištěných formách vkladů přesahující stanovený limit.

Graf 2

Rozsah pojištění vkladů: podíl zákonně pojištěných vkladů (v %, vývoj v čase od 31. 3. 1996 do 31. 3. 2006)

Pramen: Fond pojištění vkladů, ČNB

V čase se měnila struktura pojištěných vkladů. Do roku 1998 se jednalo jen o fyzické osoby, po přijetí zákona č. 165/1998 Sb. o pojištění vkladů „naběhly“ do systému vklady právnických osob, od přijetí zákona č. 319/2001 Sb. rozšiřujícího pojištění na vklady v cizí měně postupně roste podíl zahraničních⁷ subjektů. Podíl vkladu v cizí měně (CM) a fyzických, resp. právnických osob v CZK prezentuje graf 3.

Graf 3

Objem pojištěných vkladů v závislosti na měně a právním statutu vkladatelů (v mld. Kč, vývoj v čase od 31. 3. 1996 do 31. 3. 2006)

Pramen: Fond pojištění vkladů, ČNB

⁷ Pokud jde o pobočky zahraničních bank se sídlem v EU (resp. v EFTA, tedy země EU plus Norsko, Island a Lichtenštejnsko, nikoli však Švýcarsko), byla přijata jednotná bankovní licence v bankovním sektoru v ČR zákonem č. 126/2002 Sb. Podle tohoto zákona jsou klienti poboček zahraničních bank pojištěni u systému pojištění platného v zemi, kde sídlí mateřská společnost banky.

Současný systém charakterizuje kombinace dvou zdrojů pro náhrady klientům zkrachovalých bank: z výnosů z jejího konkursu a z *Fondu*.

Za dobu své existence vyplatil *Fond* náhrady klientům deseti bank ve výši 25,5 mld. Kč. Přehled jednotlivých „pojistných událostí“ poskytuje tabulka 1.

Tabulka 1
Přehled výplat z *Fondu* pojištění vkladů

banka	zahájení výplat	konec výplat	vyplacené náhrady (mil Kč)	přihlášeno do konkursu	vráceno do <i>Fondu</i>	pohledávky v konkursu
Česká banka	11. 12. 1995	11. 12. 2000	947,95	961,67		961,67
AB banka	31. 1. 1996	31. 1. 2001	0,03	0,23	0,01	0,22
První slezská	15. 5. 1996	15. 5. 2001	217,48	217,50	7,61	209,89
Podnikatelská	17. 6. 1996	17. 6. 2001	1073,54		548,52	
Realitbanka	24. 7. 1996	24. 7. 2001	23,97	24,20		24,20
Velkomoravská	29. 7. 1996	29. 7. 2001	1006,09	1006,63		1006,63
Kreditní Plzeň	23. 9. 1996	23. 9. 2001	580,30	580,95	29,05	551,90
Pragobanka	1. 12. 1998	1. 12. 2003	413,80		184,33	
Universal	17. 5. 1999	18. 5. 2004	2296,61	1862,64	302,29	1560,35
Moravia	11. 10. 1999		6519,45	4753,70		4753,70
Union	17. 5. 2003		12.323,48	12.416,54	2483,31	9933,23
Plzeňská	7. 6. 2003		135,68	134,85		134,85
Celkem			25.538,39			

Pramen: Výroční zpráva *Fondu* pojištění vkladů 2004

5. Porovnání s EU⁸

Pokud jde o administraci systému pojištění vkladů, ta není EU jednotná. Veřejnoprávní nebo privátní je tento systém ve většině zemí včetně České republiky, centrální banka administruje tento systém v Irsku, Nizozemsku a v Slovinsku a vládní systém je v Litvě, Lotyšsku a ve Švédsku. Nizozemsko patří spolu s Dánskem a Anglií mezi země s nevyšším ratingem pro systém pojištění vkladů (Moody's rating⁹ B+). Ze zemí evropské patnáctky má nejnižší rating systému pojištění vkladů Německo a Řecko (Moody's rating C). Česká republika má Moody's rating D+ stejně jako Litva a Malta, z nově přijatých zemí mají vyšší rating C Maďarsko, Slovinsko, Estonsko a Kypr. Horší rating systému pojištění vkladů než Česká republika mají ze zemí EU pouze Polsko a Slovensko.

V některých zemích EU (Nizozemsko, Itálie, Lucembursko, Rakousko, Slovinsko, Řecko) je aplikován tzv. *ex post* systém (unfunded system), kdy – na rozdíl od *ex ante* (funded) systému – banky přispívají do systému až v případě, kdy se ze systému pojištění vkladů vyplácejí náhrady. V některých zemích je jsou systémy *ex ante* a *ex post* kombinovány (tzv. smíšený systém).

8 Bližší informace o systémech pojištění vkladů v jednotlivých zemích EU lze nalézt na internetových stránkách uvedených na konci tohoto článku.

9 Moody's weighted average Financial Strength Rating. Viz Deposit guarantee schemes: preparations for a review of the Directive [Press Release], ECOFIN Council, November 2004.

Velké rozdíly nejsou v EU pokud jde o zahrnutí vkladatelů do systému zákonného pojištění vkladů. Ve všech zemích EU jsou zahrnuty fyzické i právnické osoby, ovšem s tím, že je možné některé subjekty ze systému vyloučit výjimkou platnou v té které zemi. Seznam možných výjimek obsahuje Příloha I *Směrnice*. Všeobecně akceptované je vyloučení vkladů finančních institucí, pojišťoven, státu a státních orgánů, penzijních a podílových fondů. V některých zemích jsou ze systému vyloučeny i vklady velkých společností¹⁰. Například Lucembursko vyloučilo na základě této výjimky společnosti s počtem zaměstnanců přesahujícím 50 a s ročním obratem přes 6,25 mil. euro, tedy omezilo okruh systémem krytých vkladatelů na fyzické osoby a malé firmy.

Pokud jde o u nás diskutovaný horní limit pro pojištění vkladů, ten mají na úrovni 20 tisíc eur (doporučené zmíněnou evropskou *Směrnici*) Belgie, Irsko, Německo, Nizozemsko, Rakousko, Španělsko a Slovensko. Na české „mimonovelové“ úrovni 25 tisíc eur jsou Finové a Portugalci. Pouze Itálie, Francie, Velká Británie a Dánsko mají limit podstatně vyšší. Pokud by se stala faktickým horním limitem „novelová“ hranice 4 mil. Kč, byli bychom „šampióny“ zcela mimo evropské relace (viz černý sloupeček vpravo v grafu 4). V cenách podle parity kupní síly by šlo dokonce o více než desetinásobek mediánu EU.

Graf 4

Porovnání zemí EU podle rozsahu krytí vkladů zákonným pojištěním (v tis. eur)

* Při náhradách na úrovni *novely*

Pramen: European Commission, vlastní propočty

10 Jde o společnosti, které jsou tak velké, že podle článku 11 čtvrté směrnice Rady (78/860/EHS) nesmějí sestavovat zkrácené bilance.

Lze konstatovat, že v současných podmínkách pro zákonné pojištění až na výjimky (baltské země, které však již deklarují změny k 1. 1. 2008, po kterých se „zařadí“) nejsou co do rozsahu krytí vyjádřeného v euro velké rozdíly mezi evropskou patnáctkou (s výjimkou Francie a Itálie) a nově přijatými zeměmi. V relaci k průměrnému důchodu (horní limit pro pojištění vkladů / GNP *per capita*) je ovšem rozsah krytí v zóně EU-15 výrazně nižší.

Zákonné pojištění vkladů ovšem není v řadě zemí jedinou garancí pro klienty. Například v Německu, Rakousku a Velké Británii jsou klienti pojištění i prostřednictvím speciálních garančních fondů a soukromých pojišťoven. Nárok na náhradu klienta pak násobně převyšuje úroveň zákonného pojištění.

Porovnání jednotlivých systémů, charakteru jejich administrace a horního limitu pro pojištění vkladů poskytuje tabulka 2, která řadí (zvlášť pro země EU-15 a zvlášť pro nově přijaté země) státy podle Moody's ratingu B+ až D.

Z tabulky je zřejmé, že žádný z typů systému (*ex post* vs. *ex ante*) ani žádný typ administrování nevykazuje jednoznačně vyšší rating. Ani výše horního limitu pro pojištění bankovních vkladů není s kvalitou systému v žádném výraznějším vztahu. Už proto nelze očekávat v tomto smyslu unifikaci, protože by jistě byla ke škodě kvality systémů pojištění vkladů v EU.

Pokud jde o podíl disponibilních prostředků ve fondech ze zákonného pojištění vkladů k objemu depozit, nejsou mezi zeměmi EU-15 a nově přijatými zeměmi (až na ČR) velké rozdíly. Není ani možné konstatovat, že by nově přijaté země vykazovaly v tomto ohledu výraznější společné rysy. Ilustruje to (pro země s *ex-ante* systémem pojištění, u zemí používající *ex-post* systém je tento objem nulový) graf 5. Česká republika je v tomto porovnání hluboko pod průměrem. Po vyčerpání podstatné části prostředků *Fondy* na zpětné odškodnění klientů tří bank (Kreditní, Plzeňské a Union) na základě *Novely* z května 2006 se dostaneme do extrémní pozice v pomyslném evropském žebříčku.

V tomto ohledu je shodou okolností rozhodující spíše zeměpisná poloha než to, zda jde o zemi z EU-15 či zda se jedná o ten který způsob administrace systému. V žádném případě neplatí úměra „čím vyšší podíl disponibilních prostředků ve fondech ze zákonného pojištění vkladů k objemu depozit, tím kvalitnější systém“. Například Belgie, Francie či Irsko mají tento podíl extrémně nízký, ale co do ratingu patří k výrazně nadprůměrně hodnoceným zemím, naopak vysoce nadprůměrný podíl mají Litva a Lotyšsko, které jsou hodnoceny značně podprůměrným ratingem.

Tabulka 2
Porovnání systémů pojištění vkladů

Země	Systém			limit (tis. eur)	rating
	ex ante (funded)	smíšený	ex post (unfunde)		
EU-15					
Dánsko		x		40	B+
Nizozemsko			x	20	B+
Velká Británie	x			46	B+
Belgie	x			20	B
Francie	x			70	B
Irsko	x			20	B
Portugalsko	x			25	B
Španělsko	x			20	B
Finsko		x		25	B
Švédsko		x		28	B
Itálie			x	103	B
Lucembursko			x	20	B
Rakousko			x	20	C+
Německo		x		20	C
Řecko	x			20	C
NOVĚ PŘIJATÉ ZEMĚ					
Estonsko	x			17	C
Kypr		x		20	C
Maďarsko	x			24	C
Slovinsko			x	21	C
Česko	x			25	D+
Litva	x			17	D+
Lotyšsko	x			13	D+
Malta		x		20	D+
Polsko	x			22	D
Slovensko	x			20	D

Tučně jsou vyznačeny státy se systémy administrovanými centrální bankou, *proložené* státy se systémy administrované státem, ostatní státy mají systémy privátní nebo veřejnoprávní.

Pramen: ECOFIN Council

Graf 5

Porovnání zemí EU podle podílu disponibilních prostředků ve fondech ze zákonného pojištění vkladů k objemu depozit (v %, r. 2004)

Pramen: European Commission

Rovněž pokud jde o objem depozit krytých zákonným pojištěním, existují v EU rozdíly. Rozdíl mezi skupinou nově přijatých zemí a EU-15 je zejména v podstatně nižším objemu celkových depozit, takže rovněž zákonným pojištěním krytá depozita jsou nižší. Zejména pokud poměříme objem depozit krytých zákonným pojištěním vkladů velikostí země, jsou nově přijaté země v dolní části žebříčku. Česká republika je z nich ovšem na čele (viz graf 6).

Graf 6

Porovnání zemí EU podle objemu depozit krytých zákonným pojištěním na milion obyvatel (mld. euro/mil. obyvatel, r. 2004)

Pramen: European Commission

Platí ovšem, že i při obdobném rozsahu krytí vkladů zákonným pojištěním (viz graf 7) je procento pojištěných vkladů na celkových depozitech (při zahrnutí nepojištěných částek na pojištěných formách vkladů nad stanovený limit) v nových zemích výrazně vyšší (v průměru 95,2 % oproti 60,6 %).

Graf 7

Porovnání zemí EU podle podílu zákonem garantovaných vkladů (v %, r. 2004)

Pramen: European Commission

Je to způsobeno tím, že v chudších zemích je při řádově nižším celkovém objemu depozit výrazně nižší podíl vysokých vkladů. Tomu nasvědčuje graf 8: v objemu depozit na 1 milion obyvatel existuje mezi EU-15 a nově přijatými členy EU propastný rozdíl.

Je zde zřejmý nepoměr: Česká republika – podobně jako ostatní nově přijaté země – má při obdobných pojistných pravidlech podstatně vyšší podíl zákonně pojištěných vkladů, ale podstatně nižší objem disponibilních prostředků ve fondech ze zákonného pojištění vkladů, a to nejen absolutně, ale dokonce i v podílu k celkovému objemu depozit.

Jestliže stát stanoví vysoké procento vkladů krytých zákonným pojištěním a zároveň vyčerpá relativně nízký objem prostředků ve fondech ze zákonného pojištění vkladů, nutí paradoxně ekonomické subjekty k morálnímu hazardu na svůj účet. To snižuje (nijak dramaticky, ale zbytečně) alokační efektivnost a výkonnost ekonomiky.

Je možné očekávat, že podíl vkladů garantovaných zákonným pojištěním bude v nových zemích EU postupně klesat a objem prostředků ve fondech v systému zákonného pojištění poroste. V posledních patnácti letech totiž dochází k stálému sbližování těchto parametrů v zemích evropské patnáctky a tento sbližovací proces se nutně rozšíří i na nově přijaté země.

Graf 8

Porovnání zemí EU podle celkového objemu depozit na milion obyvatel (v mld. euro/mil. obyvatel, r. 2004)

Pramen: European Commission

6. Efektivní míra “zdanění” povinným příspěvkem do Fondu pojištění vkladů

Prostředky do *Fondu* povinně vkládají klienti, resp. banky, které jim z úroku odečtou 0,1 % z hodnoty vkladů. Z pohledu klienta se tím zvyšuje zdanění úroků. O daň v pravém slova smyslu sice nejde, prostředky *Fondu* pojištění vkladů jsou soukromými prostředky, nicméně fakticky jde o navýšení patnáctiprocentní daně z úroků. Je třeba si uvědomit, že k této částce nelze přičítat výši povinného odvodu do *Fondu* vyjádřenou v procentních bodech, nebo• zatímco patnáctiprocentní daň se vztahuje k úroku z vkladů, výše odvodu do *Fondu* je dána procentem¹¹ z objemu vkladů.

Následující graf 9 udává výši srážek z úroků pro klienta (vkladatele) v závislosti na výši úrokové sazby z vkladů při povinném odvodu do systému zákonného pojištění na úrovni 0,1 % a 0,2 % z objemu vkladů.

Dokud se úroky z vkladů pohybovaly kolem 5 %, zvýšily povinné odvody procentní srážku („daň“ z pohledu vkladatele) z 15 % na 17 % (resp. 19 % pro sazbu 0,2 %). Dnes je tomu výrazně jinak: při úrokové sazbě 1 % z vkladů na běžném účtu vzrůstá tato „daň“ na 30 % (resp. na 23 % pokud se sazba po oddlužení *Fondu* vrátí na 0,1 %)! Distorzní efekty příspěvků na pojištění vkladů do rozhodování ekonomických subjektů ohledně jejich alokace vkladů jsou tak významně vyšší při současných nízkých úrokových sazbách než při úrokových sazbách z vkladů, které byly běžné v době zavádění systému pojištění vkladů. Při současné úrovni úrokových sazeb z vkladů se tedy úroky stávají odvody extrémně zdaněným příjmem.

¹¹ Ve výši 0,1 %, resp 0,05 % pro stavební spořitelny, resp. dvojnásobku pro rok 2004 podle odstavce k §41 *Zákona* v souvislosti se zadlužením *Fondu* přijetím dluhopisů.

Graf 9

Srážka z úroků z vkladů v závislosti na výši úrokové sazby při odvodech 0,1 % a 0,2 % z objemu vkladu (v %)

Pramen: vlastní propočty

7. Závěry a doporučení

Bankovní sektor v České republice je stabilizovaný, banky jsou v dobré kondici, bankovní dohled pracuje vysoce profesionálně. Situace se ještě zlepší v souvislosti se zaváděním direktivy EU o kontrole rizikového profilu bank „Basel II“.

Nebezpečí pádu některé české banky je v nedohlednu. Struktura bank v České republice je přitom poměrně koncentrovaná, takže ani vkladatelé u menších bank by stejně finančními prostředky z *Fondu* nemohli být plně odškodněni – stát by musel hledat prostředky jinde.

V zahrnutí velkých právnických osob do systému povinného pojištění se skrývá další problém. Velká firma nějak významně propojená s jednou bankou může svoji aktivitou konkurenční banky poškozovat tak, že do nich těsně před datem rozhodným k určení odvodů do *Fondu* na krátkou dobu převede prostředky, čímž by se narušila rovnost podmínek v konkurenci bank.

Bylo by třeba omezit praxi, kdy si poslanci mohou osobovat právo rozhodovat o (privátních) prostředcích ve *Fondu* a nutit ho tím k přijímání dluhopisových programů, což může též představovat (by• dílčí) snížení stability systému. Navíc se tím zvyšuje „zdanění“ úroků, což poškozují zejména drobné klienty, jejichž ochrana je základním smyslem systému zákonného pojištění vkladů. Protože ovšem jakýkoli zákon mohou poslanci novelizovat, není zárukou jakákoli reformulace zákona. Je ovšem možné **vytvářet tlak v médiích** (včetně odborných periodik), který by politikům prosazujícím takovoto novely bral „politické body“. Argumentem může být zejména skutečnost, že tato praxe neodpovídá duchu zásad EU, vyjádřeným ve *Směrnici* vydané

Radou EU spolu s Evropským Parlamentem v roce 1994. Problém by vyřešil **judikát Ústavního soudu**, pokud by posoudil Novelu jako protiústavní.

Domnívám se, že současné nastavení systému zákonného pojištění vkladů vyžaduje změny:

1. Podle mého názoru je rozsah pojištění vkladů zbytečně vysoký, bylo by dobré podstatně ho snížit. Z důvodů uvedených v odst. 4 doporučuji **vyřadit ze systému zákonného pojištění velké právnické osoby**. Vzhledem k pravidlům EU vyjádřeným ve *Směrnici* nelze okruh pojištěných vrátit k situaci před rokem 1998, kdy byl zákonem č. 165/1998 Sb. rozšířen o právnické osoby, nicméně stanovení horních limitů počtu zaměstnanců firmy a jejího ročního obrátu například na lucemburskou úroveň 50 zaměstnanců a 6,25 mil. euro bych pokládal za adekvátní. Pokud jde o dopad takového opatření na běžné vkladatele, ten by nebyl podstatný, protože velké právnické osoby mají na účtech částky podstatně převyšující limit 25 tisíc eur, takže stejně drtivá většina jejich vkladů pojištěná není. Postižení by byli spekulativní postupníci vkladů, kteří levně skupují pohledávky klientů, což je záměrem navrhovaného opatření, omezujícího systém pojištění vkladů na fyzické osoby a menší firmy.
2. Velmi vysoké povinné odvody z úroků (jejich „efektivní zdanění“ přesahující daň ze zisku) zdůvodňuje potřebu **snížit odvody do Fondu**, resp. omezit je limitem stanoveným jako procento z úrokové sazby ČNB. Logika takového omezení spočívá v tom, že nízké úrokové sazby, při kterých je ze *Zákona* vyplývající navýšení srážek z úroků z vkladů (daň plus odvody do *Fondu*) citelné, obvykle charakterizují stabilizovanou situaci v bankovním sektoru.

Literatura

EC. Deposit Guarantee Scheme Directive 94/19/EC.

EHS. Directive 91/308/EHS.

EHS. Directive 92/16/EHS.

CALORIMIS, C. 1990. Is deposit Insurance Necessary? A Historical Perspective. *Journal of Economic History*, June 1990, vol. 50, no. 2, s. 283–295.

CULL, R. 1998. How Deposit Insurance Affects Financial Depth: A Cross-Country Analysis [Policy Research WP 1875]. World Bank, 1998.

EUROPEAN UNION. 2004. Deposit guarantee schemes: preparations for a review of the Directive [Press Release]. ECOFIN Council, November 2004.

FRAIT J. 2002. Morální hazard a výstup z bankovního sektoru. *Finance a úvěr*, 2002, roč. 52 č. 2, s. 102–104.

GROPP R.; VESAL J. 2001. Deposit insurance and Moral Hazard? Does the counterfactual matter? [WP 47]. European Central bank, March 2001.

HELLMANN, T.; MURDOCK, K.; STIGLITZ, J. 1999. *Moral Hazard in Banking and Prudential Regulation: Are capital Requirements enough?* Stanford : Stanford University, 1999.

JANDA, K. 2003. Credit guarantees in a credit market with adverse selection. *Prague Economic Papers*, 2003, vol. 12, no. 4.

Zákon o bankách č. 21/1992 Sb.

Zákon o bankách č. 83/1995 Sb.

Zákon o pojištění vkladů č. 165/1998 Sb..

Zákon o pojištění vkladů č. 319/2001 Sb.

Informace o systémech pojištění vkladů v zemích EU:

Belgie – www.cbfa.be, Dánsko – www.gii.dk, Estonsko – www.tf.ee, Finsko – www.pankkiyhdistys.fi, Francie – www.garantiedesdepots.fr, Irsko – www.centralbank.ie, Itálie – www.fidt.it, Kypr – www.centralbank.gov.cy, Litva – www.idf.lt, Lotyšsko – www.fktk.lv, Lucembursko – www.agdl.lu, Maďarsko – www.ndif.hu, Německo – www.bdb.de, www.voeb.de, Nizozemsko – www.dnb.nl, Polsko – www.bfg.pl, Portugalsko – www.fgd.bportugal.pt, Rakousko – www.voebb.at, Řecko – www.hdgf.gr, Slovensko – www.fovsv.sk, Slovinsko – www.bsi.si, Španělsko – www.fgd.es, Švédsko – www.ign.se, Velká Británie – www.fscs.org.uk.

THE DEPOSIT GUARANTEE-SCHEME IN THE CZECH REPUBLIC: HISTORY, STATUS QUO AND COMPARISON WITH THE EUROPEAN SYSTEM

Jiří Hlaváček, Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University, Smetanovo nábř. 6, CZ – 110 00 Praha 1 (jihlava@fsv.cuni.cz); Institute of Information Theory and Automation, Academy of Sciences of the Czech Republic, Pod Vodárenskou věží 4, CZ – 182 08 Praha 8

Abstract

Czech laws on Deposit Guarantee-Schemes are characterized. It is described history of rise of the Czech Deposit Insurance Fund and dynamics of its basic characteristics. Czech deposit guarantee system is compared with the European system and with the European Directive on Deposit Guarantee-Schemes. It is calculated the effective rate of "taxation" by the compulsory payment to Czech Deposit Insurance Fund, which is (because of the very low interest rates in the Czech Republic) extremely high (about 30–40 %). Recommendations: 1) discard the audited firms from the Deposit Guarantee-Scheme and 2) decrease the amounts compulsorily paid by banks for deposits of small clients (deposits of households).

Keywords

Deposit Insurance, the Czech Deposit Insurance Fund, the European Directive on Deposit Guarantee-Schemes

JEL Classification

E53, C10