

**Příloha důvodové zprávy k návrhu zákona<sup>1</sup>**

---

**Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů  
zákona, kterým se mění zákon č. 87/1995 Sb.,  
o spořitelních a úvěrních družstvech a některých  
opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona  
České národní rady č. 586/1992 Sb.,  
o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů**

---

**duben 2014**

---

<sup>1</sup> Dokument vychází z dat k 31. 12. 2013, která poskytla ČNB a dále pak z veřejných dat k 30. 9. 2013, příp. k 31. 12. 2012, neboť novější data nebyla v době zpracování k dispozici. Pro účely tohoto dokumentu je počítáno s kurzem 25 CZK/EUR.

## SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

## 1. Základní identifikační údaje

<p>Název návrhu zákona: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů</p>	
<p>Zpracovatel / zástupce předkladatele:</p> <p>Ing. Dušan Hradil</p>	<p>Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozvedte</p> <p>1. ledna 2015 – navýšení úrovně rizikového fondu a příspěvků do FPV, zrušení výjimek z členského principu, stanovení minimální výše členského vkladu kombinací absolutní částky a procentní výše z depozit vložených po nabytí účinnosti zákona a/nebo depozit, u kterých došlo ke změně (výše depozita, splatnosti, obnovení).</p> <p>1. ledna 2018 – stanovení horního limitu velikosti bilanční sumy, zpřesnění předmětu podnikání v podobě stanovení limitu pro výši úvěrů a stanovení minimální výše základního členského vkladu u depozit uložených před nabytím účinnosti zákona, pokud u nich nedošlo ke změně (výše depozita, splatnosti, obnovení).</p>
<p>Implementace práva EU: <i>Ano</i>; (pokud zvolíte <i>Ano</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- uveďte termín stanovený pro implementaci: 1. ledna 2014</li> <li>- uveďte, zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU?: <i>Ano</i></li> </ul>	
2. Cíl návrhu zákona	
<p>Cíle návrhu zákona vycházejí ze závěrů a doporučení mise FSAP Mezinárodního měnového fondu (dále jen „FSAP MMF“), mezinárodně uznávaných principů WOCCU a analýz Ministerstva financí. Mise FSAP MMF ve vztahu k sektoru družstevních záložen dospěla k závěru, že na rozdíl od zahraničí je průměrná velikost družstevních záložen v České republice výrazně větší a neplní sociální funkci. Sektor družstevních záložen zaznamenal v posledních letech výrazný růst, který do značné míry pramenil z nivelizace rizika napříč institucemi přijímajícími vklady v důsledku jednotného pojištění vkladů. Tento nárůst byl doprovázen prohlubující se nestabilitou sektoru od propuknutí nedávné finanční krize, kterou ilustrují základní ukazatele i krachy některých subjektů. Tento vývoj v sektoru družstevních záložen se negativně projevuje i ve snižujícím se množství prostředků Fondu pojištění vkladů. Nedávné odejmutí povolení největší záložny Metropolitního spořitelního družstva si vyžádalo výplaty náhrad vkladů v objemu 12 mld. Kč, tedy téměř poloviny všech prostředků Fondu pojištění vkladů. Odejmutí povolení další z velkých či středních družstevních záložen by tak mohlo vést až k vyčerpání prostředků Fondu pojištění vkladů, což by se negativně projevilo ve vnímání stability celého finančního trhu České republiky. Shrnujícím cílem návrhu zákona je zpřísnit regulaci a stabilizovat tak sektor družstevních záložen, omezit velikost jednotlivých subjektů, a tedy i rizika pro Fond pojištění vkladů.</p> <p>Konkrétní cíle se vztahují k dílčím opatřením. Opatření umožňující postupnou transformaci velkých a středních družstevních záložen na banky dává těmto subjektům možnost získat bankovní licenci v režimu nižšího požadavku na základní kapitál. Cílem tohoto opatření je omezit velikost sektoru družstevních záložen a podpořit stabilitu subjektů, které úspěšně využijí transformaci na banku, a to díky širší produktové nabídce a obecně vyšší kredibilitě bank. Družstevní záložny, které možnosti transformace na banku nevyužijí, budou muset fungovat pod přísnější regulací, než tomu bylo doposud. Návrh stanovuje horní limit na velikost bilanční sumy družstevní záložny na 5 mld. Kč. Cílem tohoto opatření je limitovat velikost jednotlivých subjektů, tak aby odpovídala povaze družstevního peněžnictví, respektive omezit rizika pro Fond pojištění vkladů, v případě odejmutí povolení některé z družstevních záložen. Dalším opatřením je zavedení dvojnásobné výše příspěvku družstevní záložny do Fondu pojištění vkladů, tedy aby jeho výše lépe odpovídala rizikovosti sektoru.</p> <p>Návrh zákona také nově zvyšuje povinný odvod části zisku po zdanění do rizikového fondu i jeho výši. Tím by mělo dojít k navýšení prostředků na krytí budoucích ztrát z úvěrové činnosti, a tedy i ke snížení rizika pro Fond pojištění vkladů.</p> <p>Návrh dále limituje výši úvěru poskytnutého jednomu členovi částkou 30 mil. Kč. Toto opatření má za cíl snížit riziko koncentrace, respektive rizikovost úvěrových portfolií družstevních záložen a vést ke stavu, kdy tyto subjekty budou</p>	

<p>poskytovat spíše menší úvěry, což odpovídá i družstevní povaze záložen.</p> <p>Návrh zákona upravuje také nastavení základního členského vkladu na výši nejméně 1 000 Kč. Cílem je posílit zainteresovanost členů na činnosti družstevní záložny jako takové, a to i v případě členů s velmi nízkými depozity či členů, kteří pouze čerpají úvěr (na které se tedy nevztáhne níže popsané pravidlo).</p> <p>Návrh zákona dále stanovuje minimální výši celkového členského vkladu (základního a dalšího členského vkladu), a to ve výši jedné desetiny souhrnu depozit daného člena, ke kterým je vyplácen úrok či obdobná výhoda. Cílem tohoto opatření je posílit zainteresovanost členů na činnosti družstevní záložny jako takové, a to adekvátně míře využívání depozitních produktů spojených s úrokem či obdobnou výhodou. Dále je cílem tohoto opatření snížení morálního hazardu ze strany členů družstva. Pravidlo je dále odlišně upraveno ve vztahu k depozitům vloženým před nabytím účinnosti zákona, kdy platí mírnější podmínky a odložená účinnost (za splnění určitých podmínek), než u ostatních vkladů, kdy jsou podmínky přísnější a účinnost navázána na nabytí účinnosti návrhu zákona. Cílem této diferenciacie je dosáhnout účinnosti opatření jako takového v co nejkratším časovém horizontu, při umožnění existence dříve vložených depozit za dosavadních podmínek. Tato varianta opatření byla zvolena k implementaci na základě politického rozhodnutí a to s vědomím všech dopadů.</p> <p>Další opatření spočívá ve striktním zákazu poskytování produktů a služeb družstevní záložnou pro osoby, které nejsou jejími členy, čímž by mělo dojít k posílení členského principu a principu vzájemnosti.</p>
<b>3. Agregované dopady návrhu zákona</b>
<b>3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: <i>Ano</i></b>
<p>Družstevní záložny budou muset poskytovat produkty a služby pouze svým členům. Minimální členský vklad proto bude muset složit i stát a jeho organizační složky, vyšší územní samosprávné celky a obce, právnické osoby jimi zřízené, nebo ve kterých jsou stát, vyšší územní samosprávné celky nebo obce výlučnými podílníky. Těmto subjektům dříve zákon umožňoval využívat produkty a služby záložen, aniž by byly jejími členy. Dopad není přesně vyčíslen, neboť Ministerstvu financí není známo, kolik subjektů z výše uvedených bude chtít využívat produktů a služeb družstevních záložen.</p>
<b>3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: <i>Ano</i></b>
<p>Návrh bude mít významný dopad na družstevní záložny. Kvantifikace celkového dopadu ovšem není možná, svůj odhad neposkytli ani zástupci trhu.</p> <p>Návrh bude mít dopad na ty podnikatelské subjekty, které jsou členy družstevních záložen, neboť v řadě případů budou muset navýšit členský vklad. Konkrétní kvantifikace tohoto dopadu není možná, neboť Ministerstvu financí není známo, kolik podnikatelských subjektů bude chtít využívat produktů a služeb družstevních záložen v takové míře, která si vyžádá navýšení členského vkladu.</p> <p>Návrh dále limituje výši úvěru poskytnutého jednomu členovi (resp. skupině ekonomicky spjatých osob či rodinných příslušníků) částkou 30 mil. Kč. Dopad na podnikatelské subjekty ovšem bude naprosto marginální, neboť bude nadále existovat široká síť poskytovatelů úvěrů v částce nad 30. mil. Kč. Kvantifikaci všech uvedených dopadů znemožňuje také skutečnost, že některé stávající družstevní záložny se transformují na banky. Míra zmíněných dopadů se tak sníží.</p>
<b>3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) <i>Ano</i></b>
Viz. 3.1
<b>3.4 Sociální dopady: <i>Ne</i></b>
<b>3.5 Dopady na životní prostředí: <i>Ne</i></b>

## I. ANALÝZA TRHU

### Analýza sektoru družstevních záložen (DZ)

#### **Sektor DZ se po vstupu do EU stabilizoval, zvýšené riziko krachů se však v posledních letech vrací**

Sektor DZ se rychle rozvíjel v 90. letech, paralelně se sektorem bank, kdy postupně vzniklo více jak 100 záložen. Od bankovního sektoru se však sektor záložen lišil zejména podstatně nižšími požadavky na založení (např. základní kapitál požadován pouze ve výši 0,5 mil. Kč) a neexistencí přísnějších pravidel likvidity, kapitálové přiměřenosti či úvěrové angažovanosti. To pak přispělo k potížím řady subjektů na přelomu tisíciletí (zejm. v letech 1999 až 2002), kdy zkrachovalo mnoho záložen. Pro případ krachu záložny sice již existoval Zajišťovací fond družstevních záložen, ten však nedisponoval dostatečnou výší prostředků (nároky klientů v řádu mld. Kč vs. prostředky fondu v řádu desítek mil. Kč) a nebyl tak schopen vyplácet náhrady v plné výši. K výplatám nakonec došlo, a to na základě návratné finanční výpomoci státu. Náhrady však dle tehdejší legislativy dosahovaly pouze 80 %, max. 100 tis. Kč (do dubna 2002).

Po vstupu ČR do EU a následném legislativním sblížení práva ČR s unijním právem došlo ke stanovení minimální povinné výše základního kapitálu DZ na 35 milionů Kč. Po této legislativní změně bylo v únoru 2005 odebráno povolení deseti DZ a na trhu zůstaly pouze kapitálově silnější subjekty. Současně bylo zvýšeno zákonné pojištění vkladů, a to shodně s bankami na 90 % vkladů, maximálně do výše 25 tisíc EUR, což částečně navrátilo důvěru občanů. Sektor mohl dále pokračovat v činnosti, v porovnání s 90. lety s výrazně nižším počtem subjektů. Od roku 2006 jsou vklady v DZ pojištěny společně s bankami u Fondu pojištění vkladů a vztahují se na ně shodné limity plnění, dnes tedy 100% vklady do max. výše 100 tis. EUR.

Od roku 2006 převzala dohled nad tímto sektorem Česká národní banka. Přísnější legislativní pravidla a dohled postupně vedly k částečnému očištění sektoru. V letech 2007 až 2012 bylo odejmuto povolení k činnosti 5 subjektům. Naposledy Česká národní banka odejmula povolení k činnosti 18. prosince 2013 největší DZ Metropolitnímu spořitelnímu družstvu. Další z velkých záložen WPB Capital nemůže od května 2013 přijímat vklady, vyplácet vypořádací podíly a uzavírat nové či prodlužovat stávající smlouvy o úvěru. V současné době je na českém trhu 12 DZ.

#### **Sektor DZ je minoritním, avšak rychle rostoucím sektorem**

Sektor DZ představuje zlomek velikosti oproti bankovnímu sektoru, koncem 3Q 2013 činila bilanční suma sektoru DZ 0,95 %<sup>2</sup> bilanční sumy bankovního sektoru. Význam sektoru DZ se tak od konce roku 2010 vzhledem k velikosti bankovního sektoru více než zdvojnásobil.

Tabulka 1: Srovnání bilanční sumy sektoru DZ a bankovního sektoru

(v mld. Kč)	31.12.2010	31.12.2011	30.9.2012	31.12.2012	30.9.2013
<b>Sektor DZ</b>	<b>20</b>	<b>28</b>	<b>35</b>	<b>39</b>	<b>45</b>
<b>Bankovní sektor</b>	4 189	4 476	4 673	4 633	4 758
<b>Poměrový ukazatel</b>	0,47 %	0,63 %	0,75 %	0,85 %	<b>0,95 %</b>

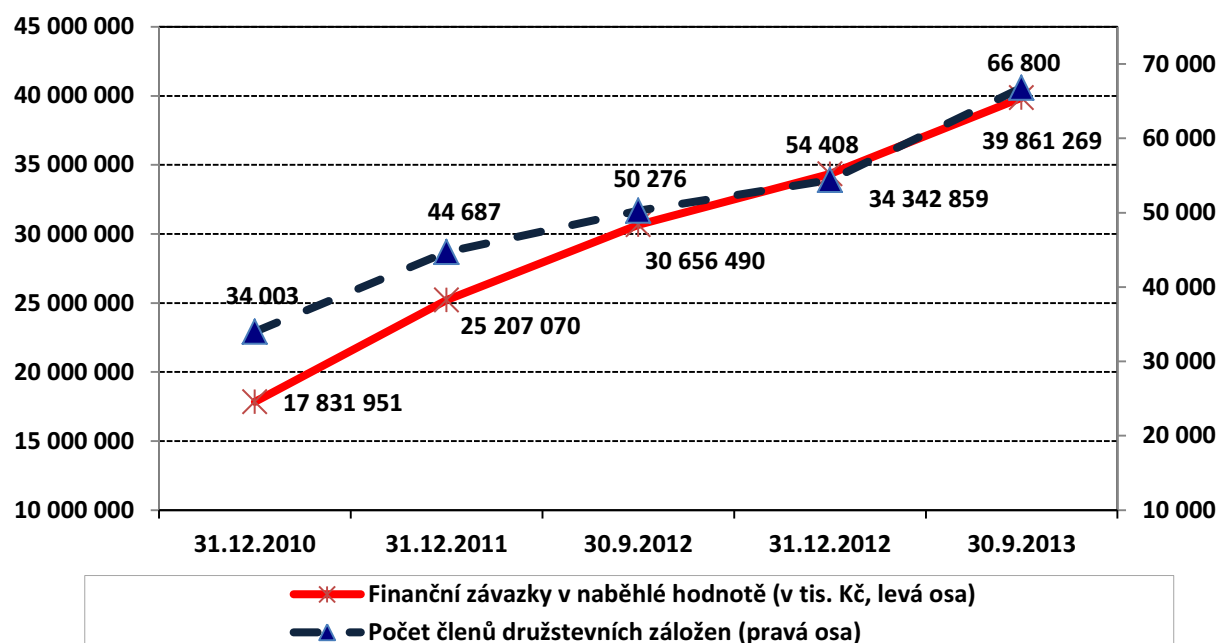
Zdroj: Internetové stránky ČNB

Počet členů DZ k 3Q 2013 činil 66 800. To představuje meziroční nárůst o přibližně 33 %. Aktiva sektoru DZ vzrostla k 3Q 2013 meziročně téměř o 30 %. Největší položku na straně aktiv činily

<sup>2</sup> Očistíme-li bilanční sumu sektoru od krachujícího Metropolitního spořitelního družstva, představuje bilanční suma sektoru DZ 0,65 % bilanční sumy bankovního sektoru.

úvěry a jiné pohledávky 39,7 mld. Kč (koncem roku 2010 se jednalo o 17,8 mld. Kč), na straně pasiv to byly vklady a jiné závazky vůči klientům 39,9 mld. Kč, základní kapitál (Tier 1) představoval téměř 4,6 mld. Kč.

Graf č. 1: Vývoj finančních závazků a počtu členů v sektoru DZ



Zdroj: Internetové stránky ČNB

Hospodářský výsledek sektoru DZ vykazuje poměrně nízké hodnoty a je značně nestabilní. V roce 2010 byl sektor ve ztrátě 39 mil. Kč, v roce 2011 se dostal do zisku ve výši 122,8 mil. Kč a za rok 2012 vykázal opět zisk, tentokrát na úrovni 313,4 mil. Kč. Toto meziroční zlepšení odráží fakt, že v roce 2011 byl hospodářský výsledek nepříznivě ovlivněn zejména ztrátami ze znehodnocení aktiv v objemu 266,6 mil. Kč, zatímco v roce 2012 tyto ztráty meziročně poklesly o 54,1 % na 122,4 mil. Kč.

**Sektor DZ operuje s dražšími zdroji než bankovní sektor (pojištění těchto zdrojů je však sjednoceno), a proto DZ hledají více výnosné umístění aktiv a poskytují tedy dražší úvěry**

Jak již bylo uvedeno, v dubnu 2006 došlo ke sjednocení podmínek pojištění vkladů DZ s pojištěním vkladů v bankách. Od konce roku 2010 jsou vklady fyzických i právnických osob v případě obou sektorů pojištěny do výše 100 000 EUR, přičemž DZ přispívají do fondu pojištění vkladů stejnou měrou jako banky. Tato změna vedla v sektoru DZ, který se zaměřuje na rizikovější klientelu, k nárůstu morálního hazardu. Klienti DZ jsou lákáni na vyšší úrokové výnosy z termínovaných vkladů a spořicíh účtů než nabízejí banky, přičemž jsou tyto vklady stejně jako v bankách pojištěny (průměrný úrok na klientských vkladech byl v roce 2013 u DZ 3,1 %, kdežto u bank 0,9 %). Podíl vkladů DZ na celkových vkladech úvěrových institucí ke konci roku 2013 představoval 0,9 %.

Snaha udržet vysoké zhodnocení vkladů klientů v době nízkých úrokových sazeb vytváří podnět k hledání výnosnějších aktiv. Dražší zdroje DZ tak vedou k poskytování rizikovějších úvěrů s vyšší úrokovou sazbou (průměrný úrok na klientských úvěrech byl v roce 2013 u DZ 8,6 %, kdežto u bank 4,6 %).

***Dražší úvěry přitahují spíše méně bonitní klientelu, která nedosáhne na levnější bankovní úvěry. Úvěrová portfolia DZ jsou tedy více riziková.***

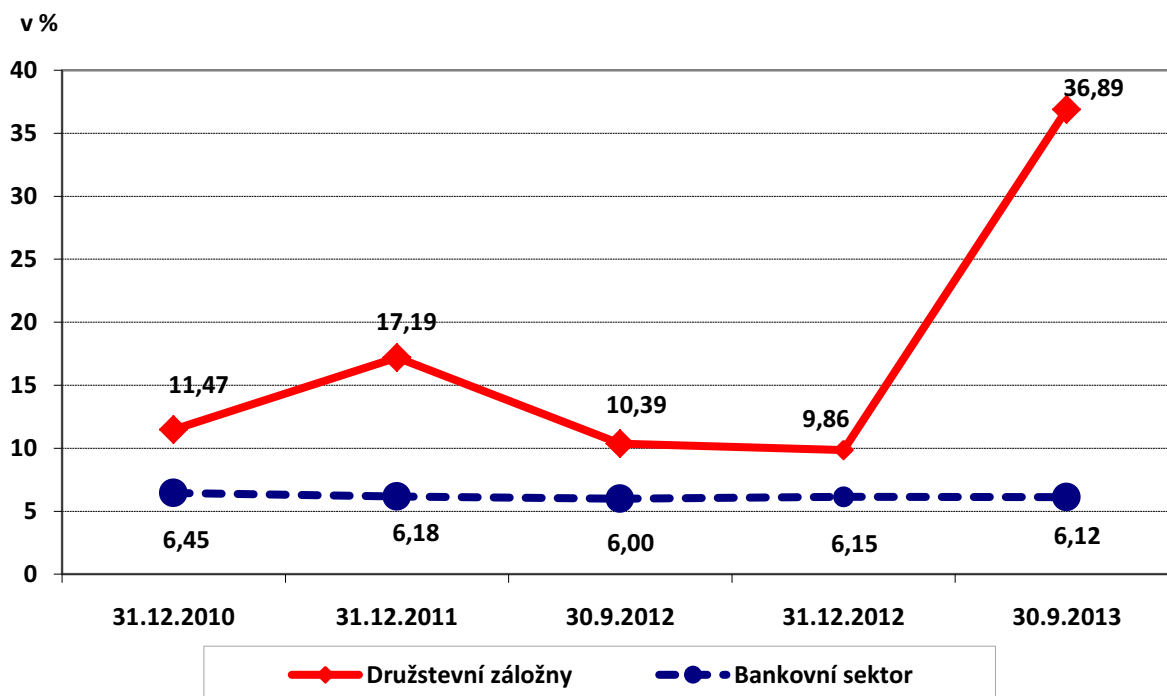
Obecný vývoj pohledávek se selháním v sektoru DZ ve srovnání s bankami je uveden v tabulce i grafu níže a ilustruje negativní trend rizikovosti úvěrového portfolia sektoru DZ v nedávném období. Pokles pohledávek se selháním v roce 2012 lze do jisté míry vysvětlit velmi výrazným nárůstem nových úvěrů a rovněž odnětím licence družstevní záložně Unibon.<sup>3</sup> Nárůst ukazatele pohledávek se selháním v investičním portfoliu ve 3Q 2013 způsobily problémy Metropolitního spořitelního družstva<sup>4</sup>, které vedly až k odejmutí povolení k činnosti na konci roku 2013. Ve 3Q 2013 tak tento ukazatel vzrostl až k hodnotě 37 %. DZ ve 3Q 2013 navíc kryly opravnými položkami pouze 9,1 % úvěrů v selhání, kdežto banky takto kryly 56,5 % špatných úvěrů.

Tabulka 2: Pohledávky se selháním/pohledávky celkem za klienty v investičním portfoliu

(v %)	31.12.2010	31.12.2011	30.9.2012	31.12.2012	30.9.2013	Změna 31.12.2010/30.9.2013
Sektor DZ	11,47	17,19	10,39	9,86	36,89	25,42
Bankovní sektor	6,45	6,18	6,00	6,15	6,12	-0,33

Zdroj: Internetové stránky ČNB

Graf 2: Pohledávky se selháním/pohledávky celkem za klienty v invest. portfoliu



Zdroj: Internetové stránky ČNB

***Rizikovější úvěrová portfolia vedou v ekonomicky nestabilním období k poklesu kapitálové přiměřenosti DZ***

Značný pokles kapitálové přiměřenosti sektoru DZ od roku 2008 (sektor DZ vykazoval v roce 2008 kapitálovou přiměřenost 17,4 %, kdežto bankovní sektor 12,3 %) je do značné míry způsoben úvěrovou expanzí tohoto sektoru a následným nárůstem rizik, které je zapotřebí kapitálem pokrýt.

<sup>3</sup> Bilanční suma Unibonu ke konci roku 2011 představovala 8% podíl celého sektoru, přičemž záložna vykazovala výrazně nadprůměrný podíl pohledávek v selhání a naopak podprůměrný ukazatel kapitálové přiměřenosti.

<sup>4</sup> Bilanční suma Metropolitního spořitelního družstva k 3Q 2013 představovala 30,7% podíl celého sektoru, přičemž vykazovala téměř 75 % pohledávek za jinými než úvěrovými institucemi se selháním.

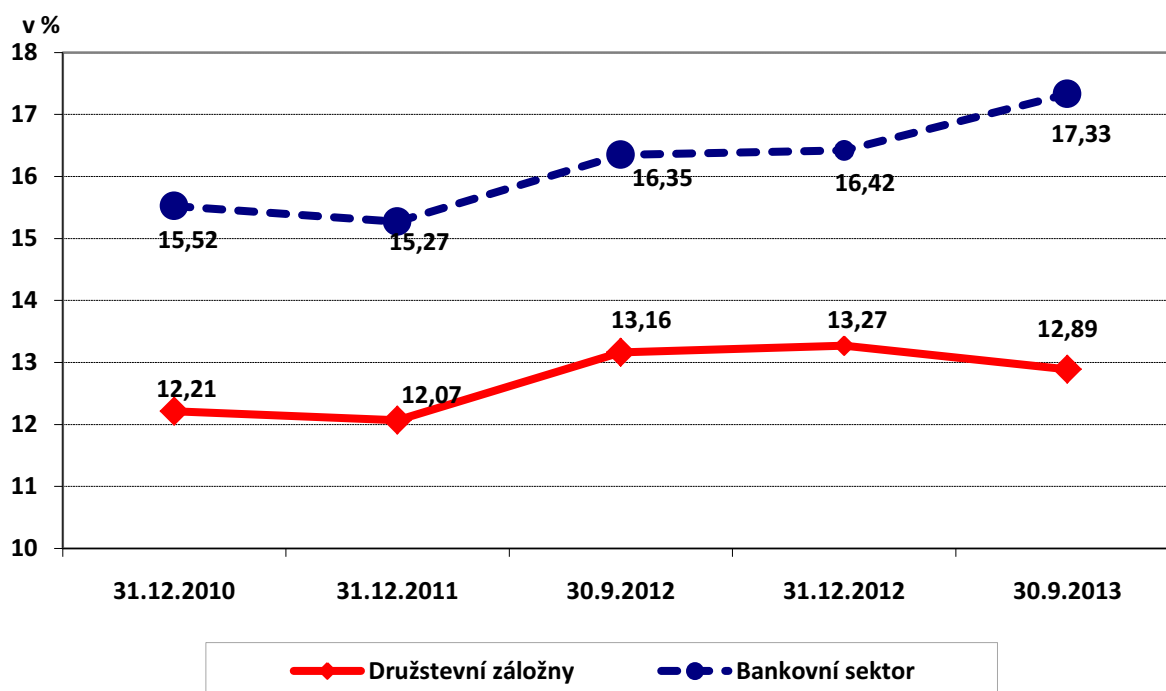
Jistou souvislost pak lze spatřovat i s vývojem pohledávek se selháním (viz tabulka 2), kde DZ zaznamenaly od konce roku 2008, respektive od propuknutí nedávné finanční krize, značný nárůst. Od začátku roku 2012 došlo navzdory uvedenému trendu k mírnému růstu kapitálové přiměřenosti sektoru DZ, zejména kvůli nárůstu ukazatele kapitálu celkem u některých záložen. Ten meziročně za sektor DZ vzrostl k 3Q 2013 o více než 29 %.

Tabulka 3: Kapitálová přiměřenost

(v %)	31.12.2010	31.12.2011	30.9.2012	31.12.2012	30.9.2013
<b>Sektor DZ</b>	<b>12,21</b>	<b>12,07</b>	<b>13,16</b>	<b>13,27</b>	<b>12,89</b>
<b>Bankovní sektor</b>	<b>15,52</b>	<b>15,27</b>	<b>16,35</b>	<b>16,42</b>	<b>17,33</b>

Zdroj: Internetové stránky ČNB

Graf 3: Kapitálová přiměřenost



Zdroj: Internetové stránky ČNB

### **Plnění kapitálové přiměřenosti DZ je vystaveno též riziku koncentrace, které je v případě DZ relativně vysoké**

Ačkoliv DZ vykazují vyšší než legislativně stanovenou kapitálovou přiměřenost (úroveň 8 %), je nutné dodat, že tento ukazatel svojí konstrukcí zohledňuje pouze rizika tzv. Pilíře 1 kapitálové regulace, tj. úvěrové, tržní a operační. DZ jsou však vystaveny rovněž např. významnému riziku koncentrace, které není v regulatorním ukazateli kapitálové přiměřenosti zohledněno. Tuto skutečnost lze ilustrovat např. na velikosti expozice vůči největším dlužníkům ve vztahu ke kapitálu. Dle údajů ČNB podíl pohledávek za 15 největšími dlužníky DZ dosahoval ke konci roku 2013 v souhrnu 223 % kapitálu sektoru DZ. V případě bank tento podíl činil cca 104 % kapitálu bankovního sektoru. Uvedené skutečnosti dokládají, že případné ztráty z titulu selhání největších klientů se daleko významněji promítnou ve snížení regulatorního kapitálu DZ, než v případě bank.

Dle informací ČNB v sektoru bank dosahovala koncem roku 2013 skutečná výše kapitálu více než 32násobek minimální požadované hodnoty kapitálu (prostý aritmetický průměr). V případě sektoru

DZ skutečná výše kapitálu dosahovala necelého 9,5násobku minimální požadované výše kapitálu. Pět DZ přitom vykazovalo kapitál nižší než 1,5násobek minimální požadované výše. V případě bankovního sektoru této hodnoty nedosahovala jen jedna banka. Existuje tak významné riziko, že i relativně nízké dodatečné ztráty ze znehodnocení některých aktiv způsobí, že se jednotlivá DZ dostane se svým objemem kapitálu pod minimální absolutní objem požadovaného kapitálu, a to i za situace vysoké úrovně ukazatele kapitálové přiměřenosti.

***Prohlubující se orientace na klientské vklady a nižší angažovanost na mezibankovním trhu vyvolává pokles rychle likvidních aktiv v sektoru DZ***

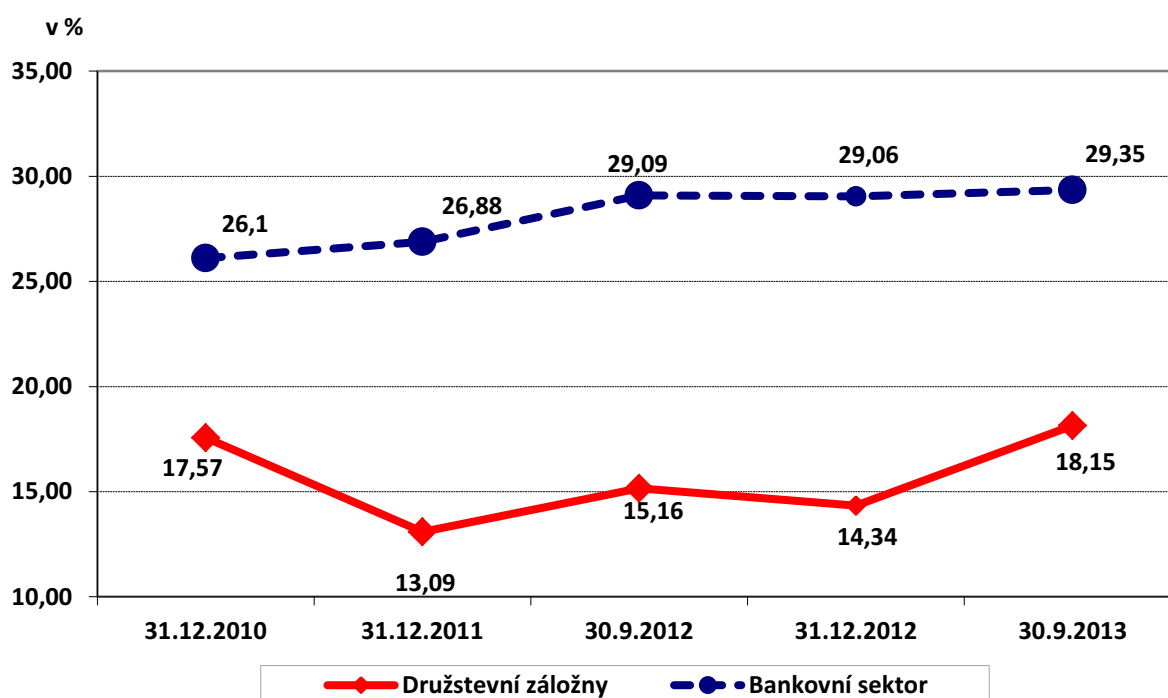
Varovný je také výrazný pokles rychle likvidních aktiv sektoru DZ vzhledem k aktivům tohoto sektoru, který je patrný již od roku 2008, kdy daný ukazatel dosahoval více než 32 %. Tento pokles je vysvětlitelný klesajícími úločkami u jiných bank, tedy snižující se angažovaností na mezibankovním trhu a rostoucí proúvěrovaností klientských vkladů. Naopak u bank je viditelný růst ukazatele rychle likvidních aktiv od roku 2008, kdy dosahoval 23 %. Tento nárůst by v daném období mohl být vysvětlitelný rostoucími pohledávkami skupiny velkých bank vůči centrální bance a rostoucí držbou státních cenných papírů.

Tabulka 4: Rychle likvidní aktiva/aktiva celkem

(v %)	31.12.2010	31.12.2011	30.9.2012	31.12.2012	30.9.2013
<b>Sektor DZ</b>	<b>17,57</b>	<b>13,09</b>	<b>15,16</b>	<b>14,34</b>	<b>18,15</b>
<b>Bankovní sektor</b>	26,10	26,88	29,09	29,06	<b>29,35</b>

Zdroj: Internetové stránky ČNB

Graf 4: Rychle likvidní aktiva/aktiva celkem



Zdroj: Internetové stránky ČNB



## **Hlavní závěry analýzy sektoru DZ jsou:**

- **Sektor DZ je minoritním, avšak rychle rostoucím sektorem** – v 3Q 2013 činila bilanční suma sektoru DZ 0,95 % bilanční sumy bankovního sektoru. Význam sektoru DZ se tak od konce roku 2010 vzhledem k velikosti sektoru bank více než zdvojnásobil.
- **Sektor DZ je oproti bankovnímu sektoru více nestabilní**
  - Důvody
    - Zdroje DZ jsou dražší než v případě bank, DZ tedy poskytují úvěry s vyšším úrokem, o které má zájem spíše méně bonitní (více riziková) klientela.
    - DZ mají vůči bankám konkurenční nevýhodu, která pramení z jejich velikosti, respektive z jednodušší produktové nabídky i nižších zdrojů použitelných na řízení rizik.
  - Projevy od propuknutí nedávné finanční krize (konec roku 2008)
    - Razantní nárůst podílu úvěrů se selháním.
    - Pokles ukazatele kapitálové přiměřenosti a relativně nižší úroveň tohoto ukazatele oproti bankovnímu sektoru.
    - Pokles rychle likvidních aktiv a výrazně nižší úroveň tohoto ukazatele oproti bankovnímu sektoru.
    - Odejmutí povolení čtyřem DZ. Naposledy bylo povolení k činnosti odejmuto největší DZ Metropolitnímu spořitelnímu družstvu. Další z velkých záložen WPB Capital nemůže od května 2013 přijímat vklady.
  - Hrozby
    - Vzrůstající riziko pro Fond pojištění vkladů vzhledem k výraznému nárůstu sektoru DZ

## **Analýza jednotlivých skupin DZ**

### ***Sektor DZ lze dle úrovně a vývoje bilanční sumy rozdělit do třech vzájemně se odlišujících skupin: Velké DZ, střední DZ a malé DZ***

Tabulka níže ilustruje bilanční sumu jednotlivých DZ v 3Q 2013 spolu s jejich bilanční sumou na konci roku 2008 a 2011, 2012. Je patrné, že velikost bilanční sumy DZ je značně rozdílná. Subjekty lze dle výše a vývoje bilanční sumy rozdělit do tří relativně odlišných skupin, přičemž lze využít pojmosloví z metodiky ČNB využívané při členění bank na malé, střední a velké. V případě DZ je však třeba použít jiné prahové hodnoty, nicméně i tak je možné jasně odlišit tři skupiny s prakticky řádově odlišnou velikostí bilance.

Do skupiny velkých DZ s bilanční sumou vyšší než 5 mld. Kč lze zařadit čtyři subjekty<sup>5</sup>, které dohromady představují 81 % bilanční sumy celého sektoru (bez MSD pouze 72 % bilanční sumy celého sektoru). Za střední DZ lze považovat subjekty s bilanční sumou od 1 do 5 mld. Kč. Na českém trhu by do této skupiny spadaly dva subjekty, jejich bilance pak tvoří zhruba 13 % celého trhu sektoru (bez MSD 19 %). Do skupiny malých DZ lze zařadit sedm subjektů představujících pouze 6 % trhu (bez MSD 9 %).

Bilanční sumy velkých a středních DZ spojuje další společná vlastnost, kterou je velmi rychlý růst v posledních letech. Zatímco u většiny malých DZ nedošlo od konce roku 2008 k výraznému ani

<sup>5</sup> Do kategorie velkých DZ je zahrnuta i záložna WPB Capital, která se dostala ve 3Q 2013 těsně pod hranici 5 mld. Kč, přičemž se před tím pohybovala stabilně nad touto hranicí.

relativně podobnému nárůstu bilanční sumy, u skupiny středních a velkých DZ k takovému nárůstu došlo. Z toho lze do jisté míry vyvodit také odlišnou strategii těchto skupin subjektů.

Tabulka 5 : Bilanční suma jednotlivých DZ koncem roku 2008, 2011, 2012 a v 3Q 2013 (v mil. Kč)

DZ	MPÚ	MSD	Creditas	WPB Capital	Artesa	Akcenta	Peněžní dům	Citfin	ANO	PSD	PZD	Kredit	ČSD
BS (3Q13)	8 130	13 744	9 784	4 839	3 541	2 545	669	835	624	354	208	56	-
BS (12)	8 769	10 343	7 173	5 414	3 154	1 893	636	641	559	370	197	86	65
BS (11)	6 861	5 150	3 948	5 402	1 632	1 313	597	331	54	362	212	84	55
BS (08)	4 096	225	397	1 130	157	38	204	47	98	330	117	160	40

Zdroj: Internetové stránky jednotlivých DZ

Bilanční suma ovšem není jediným charakteristickým rysem dané skupiny DZ. Další pasáže popisují podobnost také v produktové nabídce či kvalitě portfolia.

### Velké a střední DZ poskytují podobnou produktovou nabídku jako banky

K uvedenému rozdělení subjektů v rámci sektoru DZ vybízí relativně odlišná produktová nabídka malých DZ od ostatních dvou skupin. Z následující tabulky je patrné, že sektor DZ je v ČR do značné míry polarizován, a to i z hlediska produktové nabídky jednotlivých subjektů. Zatímco velké a střední DZ poskytují produkty a služby obdobné nabídce bank, jako jsou různé typy účtů a úvěrových produktů pro segmenty retail a SME (rozsah činností je samozřejmě nižší), malé DZ se často specializují na relativně omezený okruh činností – přijímání vkladů, poskytování úvěrů a záruk, provádění platebního styku, ukládání vkladů u jiných úvěrových institucí – viz následující tabulka č. 6. Nárůst bilanční sumy středních a velkých DZ v čase i jejich produktová nabídka (obdobná produktové nabídce bank) signalizují motivaci dalšího růstu těchto subjektů. Naproti tomu u většiny malých DZ se lze z jejich vývoje bilanční sumy i převládající produktové nabídky domnívat, že tyto subjekty nemají motivaci řádově rozšiřovat velikost členské základny na úroveň velkých DZ.

Tabulka 6: Produktová nabídka jednotlivých DZ k 31. 12. 2012

DZ	Běžný účet	Spořicí účet	Termínovaný účet	Poskytování úvěrů		Nákup CP	Termínované obch.	Platební styk		Poskytování záruk	Ukládání vkladů u jiných úvěr. inst.	Multi-měnový účet
				domácn.	podn.			běžný	nadstand.			
MPÚ	X	X	-	X	X	X	-	X	X	-	-	X
MSD	-	X	X	X	X	X	-	-	-	-	-	-
Creditas	X	X	X	X	-	-	-	X	-	-	-	-
WPB Capital	X	X	X	X	X	-	-	X	-	-	-	-
Akcenta	X	X	X	X	X	-	-	X	-	-	-	-
Artesa	X	X	X	-	X	-	-	X	-	-	-	-
Peněžní dům	X	X	X	X	X	-	-	X	-	X	X	-
Citfin	X	-	-	-	-	-	X	X	X	-	-	X
PSD	Přijímání vkladů od členů			Poskytování úvěrů členům		-	-	X	-	X	-	-
ANO	X	X	X	Poskytování úvěrů členům		-	-	X	-	X	X	-
PDZ	Přijímání vkladů od členů			poskytování úvěrů členům		-	-	X	-	X	-	-
Kredit	Přijímání vkladů od členů			Velmi omezeně		-	-	X	-	-	X	-
ČSD	Přijímání vkladů od členů			Poskytování úvěrů členům		-	-	-	-	X	X	-

Zdroj: Internetové stránky jednotlivých DZ

**Velké a střední DZ vykazují relativně vyšší podíl úvěrů v selhání, přičemž úroveň krytí úvěrů v selhání opravnými položkami je v porovnání s bankovním sektorem nízká**

Následující tabulka signalizuje, že velké a střední DZ mají relativně vysoký podíl pohledávek se selháním. Zároveň mají tyto DZ vysoký podíl klientských úvěrů na celkových pohledávkách, tedy vysoký podíl relativně rizikových aktiv. Všechny velké a střední DZ vyjma jedné mají podíl klientských úvěrů na celkových pohledávkách vyšší než 70 %<sup>6</sup>, přičemž většina malých DZ má tento podíl výrazně nižší. To pramení i z již zmíněné odlišné produktové nabídky malých DZ, které se často zaměřují na nepříliš rizikové operace, jako je poskytování záruk či ukládání vkladů členů DZ u jiných úvěrových institucí. Znepokojivá je také nízká úroveň krytí úvěrů v selhání opravnými položkami. Mezinárodně uznávané ekonomické standardy dle World Council of Credit Unions (dále jen „WOCCU“) přitom doporučují krýt opravnými položkami minimálně 35 % nestandardních a pochybných pohledávek, respektive 100 % ztrátových pohledávek. Ze skupiny velkých a středních DZ tato doporučení zdaleka neplní žádný subjekt. Malé DZ mají velmi nízký podíl pohledávek se selháním, přičemž mají tyto pohledávky relativně více kryty opravnými položkami, než velké a střední DZ. Neplatí tedy tvrzení, že velké DZ jsou více stabilní než malé, spíše je tomu, dle veřejně dostupných informací, naopak.

Tabulka 7: Ukazatele úvěrů v selhání k 30. 9. 2013

3Q 2013	Podíl úvěrů v selhání k celkovým úvěrům (včetně úvěr. institucím)	Podíl úvěrů v selhání k celkovým úvěrům (bez úvěr. inst.)	Opravné položky k nestandardním a pochybným pohledávkám	Opravné položky k ztrátovým pohledávkám
Doporučení WOCCU	< 5 %	-	≥ 35 %	100%
Celý sektor DZ	29,7%	36,9%	9,1%	
MPÚ	26,6%	31,4%	4,0%	41,5%
MSD	61,3%	74,6%	4,0%	37,8%
Creditas	11,0%	13,3%	10,4%	36,4%
WPB Capital	6,9%	8,2%	6,0%	21,2%
Artesa	8,9%	13,5%	4,1%	11,8%
Akcenta	24,7%	25,8%	2,2%	18,0%
Peněžní dům	3,5%	7,7%	25,3%	
Citfin	0,2%	12,4%		98,5%
ANO	2,5%	7,7%	6,3%	100,0%
PSD	0,0%	0,0%		
Podnikatelská DZ	0,0%	0,0%		
Kredit	0,0%	0,0%		
ČSD	-	-	-	-

Zdroj: Internetové stránky jednotlivých DZ

**Nestabilita některých subjektů vedla v nedávné době k případům odnětí povolení několika DZ**

Vzrůstající riziko negativního vývoje pohledávek se selháním od konce roku 2008 je navíc prohlubováno koncentrovaností úvěrových portfolií některých subjektů. Extrémní důsledky této úvěrové politiky ilustruje vývoj družstva Unibon a Metropolitního spořitelního družstva. ČNB vydala 23. listopadu 2011 rozhodnutí o odnětí povolení k činnosti družstva Unibon, které nabylo právní moci 8. března 2012. Družstvo Unibon (bilanční suma k 30.6.2011 3,4 mld. Kč) dlouhodobě porušovalo limity angažovanosti vůči některým svým členům a ekonomicky spjatým skupinám osob, a to i přes

<sup>6</sup> Internetové stránky jednotlivých DZ

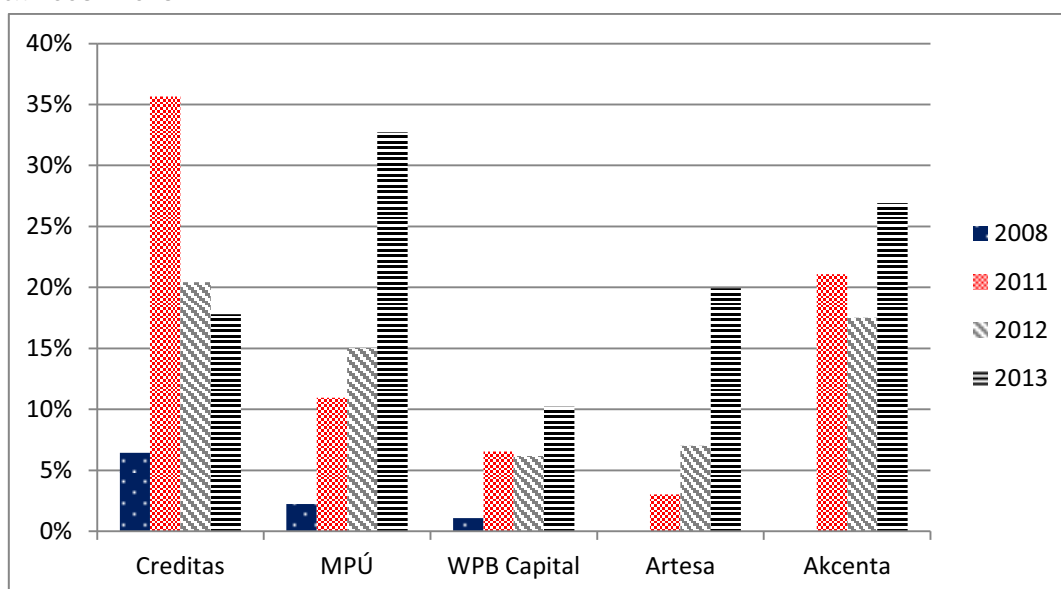
opakovaná upozornění ČNB. Posledním případem je největší družstevní záložna Metropolitní spořitelní družstvo (bilanční suma k 3Q 2013 13,7 mld. Kč), kterému Česká národní banka odejmula povolení k činnosti k 18. prosinci 2013, a to z důvodu závažných nedostatků v řídicím a kontrolním systému, což poškozovalo zájmy jejich vkladatelů a významným způsobem ohrožovalo bezpečnost a stabilitu záložny.

V květnu 2013 ČNB navíc pozastavila WPB Capital možnost přijímat vklady obyvatelstva, vyplácet vypořádací podíly a uzavírat nové či prodlužovat stávající smlouvy o úvěru.

### **Rizika odnětí povolení tedy nadále přetrvávají i u stávajících DZ**

Na konci 2013 vykazovaly velké a střední DZ relativně vysoké pohledávky se selháním za jinými než úvěrovými institucemi. Klesající podíl úvěrů v selhání vykazovala pouze jedna ze všech velkých a středních DZ. Následující graf ilustruje nestabilitu některých velkých a středních DZ zejména rapidním nárůstem pohledávek se selháním za jinými než úvěrovými institucemi od konce roku 2008. Tento trend přetrvává až do 3Q 2013.

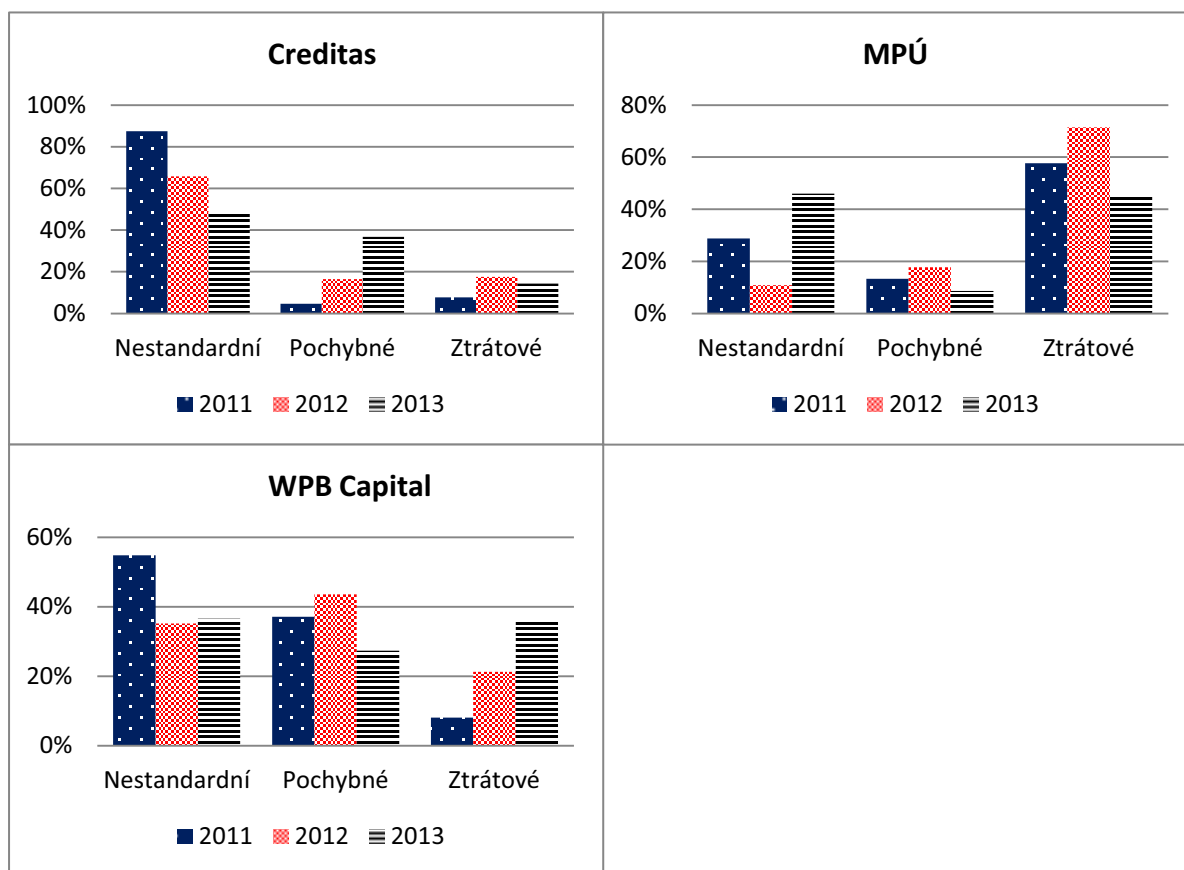
*Graf 5: Podíl pohledávek se selháním za jinými než úvěrovými institucemi u jednotlivých DZ (v %) v letech 2008 - 2013*



Zdroj: Internetové stránky jednotlivých DZ

Následující snímky grafu 6 informačně rozvíjí graf předchozí, když rozdělují pohledávky se selháním u velkých DZ na pohledávky nestandardní, pochybné a ztrátové.

Graf 6: Kategorie pohledávek se selháním za jinými než úvěrovými institucemi u velkých DZ (v %) v letech 2011 - 2013



Zdroj: Internetové stránky jednotlivých DZ

### Krach velkých DZ může značně zasáhnout Fond pojištění vkladů

Negativní dopad nestability sektoru DZ na FPV potvrdil případ Metropolitního spořitelního družstva (MSD). Fond pojištění vkladů očekává výplatu náhrad vkladů klientů MSD ve výši přesahující 12 mld. Kč, což představuje zhruba 46 % celkových prostředků fondu. Rezerva FPV tak následně poklesne na cca 16,5 mld. Kč, což je méně než objem pojištěných vkladů zbývajících DZ, který činí cca 27,5 mld. Kč. Poslední sloupec tabulky č. 8 ilustruje potenciální zátěž pro FPV v případě krachu jednotlivých DZ, a to před výplatou MSD i po výplatě klientů této posledně zkrachovalé DZ. Na daných číslech je patrné, že v důsledku výplaty náhrad klientů MSD došlo k růstu potenciální zátěže FPV v případě krachu ostatních DZ. Například potenciální zátěž záložny Creditas vzrostla po krachu MSD z 31,9 % až na 53,1 %. V případě, že by tedy bylo záložně Creditas odejmuto povolení k činnosti, náhrady vkladů klientů ze strany FPV by činily více než polovinu jeho rezerv. Potenciální zátěž celého sektoru DZ vzrostla z 146,4 % na 166,5 % rezerv FPV.

V případě hromadného krachu více DZ by výplata náhrad z Fondu pojištění vkladů nestačila na všechny pojištěné vklady, respektive ani na vklady zbývajících třech velkých DZ. Riziko takového kolapsu sice není v blízké době reálné, budoucí odejmutí povolení k činnosti však nelze u jednotlivých subjektů v zásadě vyloučit.

Následující tabulka dokumentuje, že trh DZ je téměř z 94 % koncentrován v rukou šesti největších DZ (dle ukazatele finanční závazky v naběhlé hodnotě). Tabulka také ilustruje, jaký podíl svých prostředků by maximálně musel Fond pojištění vkladů vyplatit (ke konci roku 2013 dosáhl objem rezerv fondu zhruba 28,6 mld. Kč), v případě krachu některé z DZ. Pro zjednodušení je počítáno s výplatou všech vkladů.

Tabulka 8: Potenciální zátěž jednotlivých DZ pro FPV (dle výše finančních závazků v naběhlé hodnotě) k 31. 12. 2013

DZ (dle velikosti bilanční sumy; barevně členěné na velké, střední a malé) k 31. 12. 2013	„Ukazatel zdraví“ Podíl pohledávek se selháním	„Přijaté vklady“ Finanční závazky v naběhlé hodnotě (v tis. Kč)	„Koncentrace trhu“ Finanční závazky v naběhlé hodnotě (kumulativně)	„Potenciální zátěž pro FPV“ Podíl prostředků z Fondu pojištění vkladů *
Creditas	17,8	8 762 392	31,9%	31,9%/53,1%
MPÚ	32,7	7 069 522	57,6%	25,8%/42,9%
WPB Capital	10,2	3 772 415	71,4%	13,7%/22,9%
Artesa	19,9	2 969 144	82,2%	10,8%/18,0%
Akcenta	26,9	2 423 625	91,0%	8,8%/14,7%
Citfin	13,4	840 163	94,1%	3,1%/5,1%
ANO	7,0	539 444	96,0%	2,0%/3,3%
Peněžní dům	7,9	626 983	98,3%	2,3%/3,8%
PSD	0,0	254 528	99,2%	0,9%/1,5%
Podnikatelská DZ	0,0	158 665	99,8%	0,6%/1,0%
Kredit	-	16 143	99,9%	0,1%/0,1%
ČSD	0,0	36 232	100,0%	0,1%/0,2%
MSD**				46,3%
<b>Celkem</b>	-	27 469 256	100,0%	146,4%/166,5%

\*úřad vyjadřuje, jakou část prostředků Fondu pojištění vkladů (FPV) by si vyžádala náhrada všech přijatých vkladů dané DZ v případě krachu, a to jak před výplatou náhrad vkladů klientů MSD, tak i po vyplacení všech pojištěných vkladů. Součet přesahuje 100%, protože součet všech vkladů DZ přesahuje prostředky ve FPV. Je však nutno dodat, že položka „finanční závazky v naběhlé hodnotě“ přesahuje výši pojištěných vkladů. Rezervy FPV jsou ke konci roku 2013.

\*\*objem prostředků, které FPV vyplatil nebo ještě má vyplatit klientům MSD.

### Hlavní závěry analýzy jednotlivých DZ:

Sektor DZ je značně polarizován a lze jej rozdělit do třech vzájemně se odlišujících skupin, přičemž každá ze skupin vykazuje charakteristiky uvedené v následující tabulce:

Tabulka 9 : Charakteristické rysy jednotlivých skupin DZ

Skupina DZ	Bilanční suma	Nárůst BS v čase	Produktová nabídka vzhledem k bance	Podíl pohledávek se selháním	Předpokládaný vývoj velikosti DZ
<b>Velké DZ</b>	≥ 5 mld. Kč	Rychlý	Obdobná	Obecně vyšší	Rychlý růst
<b>Střední DZ</b>	≥ 1 mld. ≤ 5 mld. Kč	Rychlý	Obdobná	Obecně vyšší	Rychlý růst
<b>Malé DZ</b>	≤ 1 mld. Kč	Pomalý/žádný	Rozdílná	Obecně nižší	Stagnace/pomalý růst

## II. DEFINICE PROBLÉMU<sup>7</sup>

Důvody navrhované legislativní změny:

### 1. Negativní vývoj sektoru DZ

Viz kapitola I tohoto materiálu.

### 2. Závěry a doporučení mise FSAP Mezinárodního měnového fondu (dále jen „FSAP MMF“)

V roce 2011 proběhlo v ČR hodnocení stability úvěrových institucí FSAP prováděné misí MMF. Výsledky hodnocení obsahující jak popis sledované oblasti, tak také doporučení přijetí konkrétních změn, byly publikovány v červenci 2012.<sup>8</sup> Mise FSAP MMF se zabývala mj. sektorem DZ.

#### Závěry mise FSAP MMF ve vztahu k sektoru DZ

- Průměrná velikost DZ je v ČR výrazně větší, než je běžné v zahraničí. V zahraničí je běžnou praxí, že DZ plní sociální funkci a fungují na neziskovém principu, kdežto v ČR DZ fungují jako ziskově orientované podnikatelské subjekty vlastněné úzkým okruhem osob, které přímo konkurují bankám. Tento závěr potvrzují i informace uvedené v kapitole I tohoto materiálu.
- DZ trpí konkurenční nevýhodou vůči bankám, která plyne z malého rozsahu jejich činností. Zdroje DZ jsou omezené i v případě řízení rizik, což prohlubuje nestabilitu sektoru.
- Sektor DZ zaznamenal v posledních letech výrazný růst (jak dokládá i kapitola I tohoto materiálu), který pramenil z vyšších úroků z vkladů u DZ, přičemž tyto vklady jsou pojištěny do stejné míry jako u bank. Existují proto obavy, že problémy v sektoru DZ mohou vyčerpat zdroje z Fondu pojištění vkladů a poškodit reputaci českého finančního sektoru a ČNB jako orgánu dohledu.

#### MMF proto v sektoru DZ doporučuje:

- ČNB a MF stanovit kritéria a prahové hodnoty pro stávající DZ, jejichž naplnění by znamenalo povinnou transformaci na banku. V současné době takováto hranice chybí. FSAP MMF její zavedení doporučuje zejména proto, že hlavní činnosti větších DZ jsou stejné jako v případě bank. ČNB by proto měla regulovat i dohlížet tyto DZ stejným způsobem jako banky. ČNB by měla podporovat snahu některých DZ získat bankovní licenci. Toto doporučení je v souladu s rozvíjejícím se trendem snahy DZ transformovat se na banky.
- Transformaci DZ na banky je důležité pečlivě naplánovat, včetně řešení situace těch subjektů, které nesplní požadavky na udělení bankovní licence či budou chtít dále působit jako DZ.
- Proces udělení bankovní licence by neměl posuzovat pouze splnění obezřetnostních požadavků kladených na banky, ale také schopnost a oprávněnost řídit banku.
- Subjektům, které nebudou mít ambice transformovat se na banku, by měly ČNB a MF upravit proces licencování a zpřísnit regulaci směrem k dlouhodobé udržitelnosti sektoru DZ v souladu s mezinárodní praxí dle WOCCU. Jak dokládá kapitola I tohoto materiálu, české DZ tyto mezinárodně uznávané principy nedodržují. Pro tyto subjekty by mělo být stanoveno

<sup>7</sup> Od kapitoly II jsou uvedena data ke konci roku 2012, neboť aktuální data nejsou z velké části k dispozici.

<sup>8</sup> Blíže na webu MF: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FSAP\\_\\_Technical\\_Note\\_onf\\_Credit\\_Inion.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FSAP__Technical_Note_onf_Credit_Inion.pdf)

přechodné období, během kterého by buď přizpůsobily svoji organizační strukturu v souladu s přísnějšími regulačními požadavky, anebo ukončily činnost.

Do Zákona o spořitelních a úvěrních družstvech by bylo, dle FSAP MMF, vhodné začlenit zejména požadavky na:

- omezení členství na základě jasně definovaných kritérií,
  - dodržování neziskové podstaty subjektu,
  - omezení rozsahu a lhůty splatnosti půjčky členům, podobu kolaterálu apod.
- ČNB by měla posílit své zdroje pro výkon dohledu v sektoru DZ se zaměřením na oblast rizik.

FSAP MMF tedy doporučuje stanovit pro stávající DZ hranici, jejíž překročení by pro subjekt znamenalo povinnost požádat o bankovní licenci nebo přestat dále růst. DZ, které tuto hranici nepřekročí, doporučuje FSAP MMF přísněji regulovat v souladu s mezinárodní praxí (principy WOCCU) a zároveň FSAP MMF doporučuje posílit dohled DZ ze strany ČNB.

### 3. Obecná doporučení WOCCU a Mezinárodního družstevního svazu (International Co-operative Alliance, dále „ICA“)

FSAP MMF doporučuje upravit licencování a regulaci DZ, které se nebudou chtít transformovat na banku, a to dle principů WOCCU. V současné době DZ v ČR nefungují na těchto mezinárodních principech. Zejména skupina velkých a středních DZ neplní ekonomické principy WOCCU, jak dokládá následující tabulka.

Tabulka 10: Mezinárodně uznávané ekonomické standardy dle World Council of Credit Unions, dále jen „WOCCU“ a jejich plnění českými DZ<sup>9</sup>

31. 12. 2012	Podíl úvěrů v selhání k celkovým úvěrům (včetně úvěr. institucí)	Opravné položky k nestandardním a pochybným pohledávkám	Opravné položky k ztrátovým pohledávkám	Reg. kapitál / aktiva netto	(Likvidní aktiva-krátkodobé závazky)/celkové vklady
Doporučení WOCCU	< 5 %	≥ 35 %	= 100 %	≥ 10 %	≥ 15 %
Sektor DZ	6,8%	8,1%	27,5%	11,0%	-9,4%
MPÚ	12,4%	14,5%	30,0%	8,3%	-4,7%
MSD	0,6%	5,0%	55,3%	9,4%	-30,4%
Creditas	11,1%	9,2%	19,9%	12,9%	0,5%
WPB Capital	4,4%	2,6%	14,8%	8,9%	1,0%
Artesa	4,6%	3,7%	11,0%	19,8%	-13,3%
Akcenta	13,5%	4,9%	27,2%	10,2%	3,1%

Zdroj: Internetové stránky jednotlivých DZ

Obdobně tomu je u provozních a správních principů WOCCU<sup>10</sup>, které spočívají zejména v těchto oblastech:

*Demokratická struktura:* Členové DZ mají mít stejná hlasovací práva (platí princip jeden člen = jeden hlas) bez ohledu na výši vkladů nebo objem obchodů. Členství v DZ má být dobrovolné a umožněné bez vlivu diskriminace všem, kteří akceptují daná pravidla.

*Sociální cíl a služby pro členy:* Zisk z činnosti by měl být spravedlivě rozdělen mezi členy nebo směřován do vytvoření rezerv či zlepšení procesů DZ a neměl by sloužit jen konkrétní skupině členů.

<sup>9</sup> Data za rok 2013 nebyly v době zpracování k dispozici.

<sup>10</sup> <http://www.woccu.org/financialinclusion/bestpractices>



Služby DZ mají být zaměřeny na zlepšení hospodářské a sociální situace členů, s ohledem zejména na vzdělání členů a zaměstnanců, podporu spoření a rozumného úvěrování.

*Vnitřní řízení:* Spořitelni a úvěrní družstva mají poskytovat své služby na neziskovém principu výhradně členům družstva. Toho lze dosáhnout mj. dodržováním zmíněné zásady jeden člen = jeden hlas.

Velmi podobně definuje své principy ICA, když jako jednu ze základních charakteristik družstevního podnikání uvádí princip jeden člen = jeden hlas: „Democratically controlled; one-member, one vote basis; equal voice regardless of their equity share. Members are involved in the day-to-day business operations and receive services for their input.“<sup>11</sup>

V ČR DZ výše uvedené principy WOCCU a ICA nedodržují, neboť neplní sociální funkci a fungují jako ziskově orientované subjekty, respektive nefungují na demokratické struktuře založené na principu jeden člen = jeden hlas (v ČR se hlasovací práva členů DZ odvíjí od výše členského vkladu, viz následující odstavec).

#### 4. Zkušenosti dohledového orgánu

V ČR na rozdíl od mnoha zahraničních zemí je v případě DZ uzákoněno pravidlo, že hlasovací práva jednotlivých členů DZ odpovídají výši jejich členských vkladů v DZ (§ 4 odst. 6 ZSÚD). Ovládání DZ některým z jejich členů (resp. členy jednajícími ve shodě) má, dle zkušeností ČNB, v mnoha případech negativní implikace na rizikový profil DZ. Důvodem je zejména skutečnost, že ovládající člen má rozhodující vliv při volbě členů orgánů DZ (představenstvo, úvěrová komise, kontrolní komise), čímž je schopen prosazovat své zájmy a fakticky vystupovat vůči DZ z pozice majitele. Ostatní členové DZ pak zůstávají v zásadě v pozici klienta, který prakticky nemá žádnou možnost ovlivnit fungování DZ. Tímto je popřen jeden ze základních aspektů družstevní formy podnikání, která byla historicky založená na principech vzájemné spolupráce, finanční a jiné výpomoci, solidarity, na možnosti spoluvytváření hodnot a na spolurozhodování o zásadních aktivitách družstevního subjektu.

Z informací ČNB vyplývá, že v ČR je většina DZ ovládána určitou skupinou členů prostřednictvím tzv. dalších členských vkladů. Tato skutečnost přitom nemusí být při pohledu na výši podílů členských vkladů zjevná, neboť podíly mohou být drženy prostřednictvím více osob, které jsou formálně „nezávislé“ (nejednají ve shodě). Často jsou za účelem držby těchto podílů využívány právnické osoby se sídlem v různých daňových rájích, u kterých je možnost prokázání skutečného vlastníka velmi obtížná. V těchto případech jsou navíc členské podíly navyšovány tak, aby nepřesáhly 10% podíl na hlasovacích právech, neboť při překročení této hranice by bylo nutné získat souhlas ČNB s nabytím kvalifikované účasti na DZ a podstoupit proceduru prověřování člena a původu zdrojů.

Zkušenosti ČNB z dohledové praxe dokládají, že ovládání DZ jedním členem (resp. skupinou členů jednajících ve shodě) se v realitě projevuje zejména tím, že je podstatným způsobem snížena nezávislost kontrolních prvků resp. orgánů DZ – jedná se zejména o členy kontrolní komise, úvěrové komise či pracovníky interního auditu, jejichž pracovní poměr závisí na rozhodování ovládajícího člena. Tím má ovládající člen možnost ovlivňovat veškeré rozhodovací a kontrolní procesy uvnitř DZ, což má následně negativní dopad do rizikového profilu DZ. V dohledové praxi se ČNB setkává zejména s následujícími projevy:

- Ovládající člen využívá DZ k financování svých ostatních podnikatelských aktivit. Ačkoli je potenciální rozsah tohoto financování omezen regulatorními limity angažovanosti, některé DZ se snaží tyto limity obcházet např. nezahrnováním některých úvěrovaných subjektů do jedné ekonomicky spjaté skupiny osob (ESS). Mnohdy jsou za tímto účelem opět využívány společnosti zakládané v daňových rájích s obtížným prokazováním skutečného beneficianta. Lze se však také

<sup>11</sup> <http://ica.coop/en/what-co-op/co-operative-identity-values-principles>

setkat s využíváním akciových společností s akciemi na majitele či občanských sdružení, u kterých je opět snížena možnost identifikace ovládající osoby. Pokud se dohledu podaří prokázat, že úvěrované subjekty spadají do jedné ESS, dochází k situacím, že angažovanost DZ vůči této spojené ESS výrazně převyšuje stanovený limit kapitálu DZ. Řešení takovéto situace není pro DZ nikterak snadné, neboť úvěrované subjekty nejsou zpravidla schopny poskytnuté úvěry předčasně splatit a jedinou možností tak je získání dodatečného kvalitního zajištění či navýšení kapitálu. V minulosti byla ČNB z tohoto důvodu nucena několika DZ odebrat povolení. V jednom případě byla např. v rámci kontroly dohledového orgánu na místě propojením ekonomicky spjatých subjektů prokázána skutečná expozice vůči skupině ovládajícího člena ve výši dosahující téměř 190 % kapitálu příslušné DZ, namísto vykazovaných 20 % (což byla současně hodnota tehdy platného regulatorního limitu na expozice vůči spřízněným subjektům). Ve vztahu k celkovému úvěrovému portfoliu představovaly úvěry skupině ovládajícího člena cca 25 %, přičemž naprostá většina byla kategorizována jako v selhání. V rámci kontroly byla současně u řady pohledávek požadována dotvorba opravných položek, což způsobilo významné snížení objemu regulatorního kapitálu a tudíž i další nárůst podílu expozice vůči skupině ovládajícího člena na kapitálu DZ.

- Ze sdělení ČNB vyplývá, že další oblastí, ve které se ČNB potýká s negativním působením majoritního člena, je navyšování kapitálu. V případě, že majoritní člen nedisponuje vlastními prostředky použitelnými na navýšení kapitálu, dochází k „umělému“ navyšování kapitálu ze zdrojů poskytnutých samotnou DZ. Za tímto účelem je vytvářeno „kolečko“, kdy DZ poskytuje dlouhodobý úvěr spřízněné společnosti, která přijaté prostředky dále postupuje dalším osobám (některé z nich se zpravidla nacházejí opět v zahraničí), přičemž následně některá z těchto osob vloží příslušnou částku do kapitálu DZ prostřednictvím dodatečného členského vkladu, který nepřesahuje 10% podíl na kapitálu DZ, a tudíž nepodléhá souhlasu ČNB. Vzhledem ke skutečnosti, že pro tyto účely jsou využívány rovněž zahraniční společnosti, je prokazování této praxe značně komplikované a vyžaduje součinnost zahraničních dohledových orgánů.
- ČNB se ve své dohledové praxi rovněž setkává s aktivitami, které jsou prováděny za zjevně nevýhodných podmínek pro DZ ve prospěch některého ze subjektů skupiny ovládajícího člena. Kromě poskytování úvěrů za preferenční sazby se jedná zejména o převody některých typů aktiv (např. nemovitostí či pohledávek).
- ČNB se u DZ setkává s výrazně rozdílnou kvalitou řízení úvěrového rizika mezi jednotlivými záložnami, která rovněž může souviset také se způsobem řízení a strukturou ovládnutí DZ. V některých (nejhorších) případech bylo ze strany ČNB zjištěno naprosto nedostatečné řízení úvěrového rizika a zcela neobežretná uplatňovaná praxe. Šlo o případy, kdy řízení úvěrového rizika bylo značně (či zcela) formální, nevycházelo z obvyklé dobré praxe a uznávaných standardů. Zároveň nebyla řádně, resp. vůbec posuzována a zohledňována finanční a ekonomická situace žadatelů o úvěr, reálnost financovaného účelu (pokud byl vůbec znám) a životaschopnost financovaných projektů. Ani v těchto podmínkách pak nebyla věnována adekvátní pozornost zajištění ve smyslu obezřetného stanovení reálné tržní ceny předmětu zajištění, které však bylo zároveň zpravidla jediným limitem možné výše úvěru pro žadatele. Napříč takovým procesem pak ani nefungovaly kontrolní mechanismy a nebyl prováděn řádný monitoring, atd.
- V posledním období se ČNB setkala s případy outsourcingových smluv, na základě kterých jsou záložnám poskytovány služby ze strany subjektů spřízněných s majoritním členem. Touto cestou může rovněž docházet k neodůvodněnému vyvádění prostředků z DZ, či nabývání nepřiměřených rizik záložnou. Objevily se např. případy relativně rozsáhlého outsourcingu, kdy je na spřízněný subjekt převeden celý proces poskytování spotřebitelských úvěrů, tj. nejenom

zprostředkování úvěru, ale i samotný schvalovací proces. V rámci těchto outsourcingových smluv jsou využívány společnosti zabývající se poskytováním nebankovních spotřebitelských úvěrů, které jsou spřízněné s majoritním členem DZ. Prostřednictvím outsourcingové smlouvy s DZ tak získají prostředky na další rozvoj své činnosti, inkasují od DZ různé typy provizí, přičemž rizika spojená s poskytnutými úvěry nabývá primárně DZ.

ČNB na základě zkušeností z dohledové praxe uvádí, že informace z výkonu dohledu jasně ukazují, že problémy DZ, zejména nedostatečné vnitřní kontrolní systémy a vysoké míry nesplacení úvěrů, jsou systémové povahy a vyplývají ze stávajícího principu řízení DZ úzkou skupinou osob. Stávající princip řízení DZ je dle vyjádření ČNB spojen s nadměrnou úvěrovou angažovaností vůči subjektům blízkým osobám řídícím tyto DZ. Na základě těchto zjištění ČNB doporučuje jako jediné možné řešení změnu regulace sektoru DZ směrem k demokratickému řízení.

### Popis existujícího právního stavu – proč je nedostačující

- V ČR (oproti mnoha zahraničním zemím) je uzákoněno, že hlasovací práva jednotlivých členů DZ odpovídají výši jejich členských vkladů v DZ (§ 4 odst. 6 ZSÚD). Některé DZ jsou tak ovládané skupinou členů s nejvyššími členskými vklady. Tito členové mají rozhodující vliv při volbě členů orgánů DZ (představenstvo, úvěrová komise, kontrolní komise). Tím jsou schopni prosazovat své zájmy a fakticky vystupovat vůči DZ z pozice majitele. Oproti tomu členové s nízkými vklady se dostávají do role klienta. Tím je popřen princip družstevního peněžnictví a DZ vykonávají činnost obdobně jako malé banky, ovšem v právním režimu družstva.
- V ČR DZ fungují jako ziskově orientované subjekty, přičemž v zahraničí DZ fungují na neziskovém principu a je pro ně charakteristický sociální cíl. Ziskový princip u českých DZ přirozeně stimuluje jednotlivé subjekty k neustálému růstu. Proto dochází ke strmému nárůstu sektoru DZ a průměrná velikost subjektu je v mezinárodním srovnání vysoce nadstandardní.

### Identifikace dotčených subjektů

Tabulka 11: Identifikace dotčených subjektů

Subjekt	Důvod
DZ	Nutnost přizpůsobit se novým podmínkám, implementační náklady.
Členové DZ	Ukončení členství v DZ a do budoucna potenciálně jiné (příznivější) podmínky poskytovaných produktů a služeb v případě transformace na banku, bez přímých implementačních nákladů.
ČNB	Správné řízení vyplývající z přizpůsobení stávajících DZ novým podmínkám. Výkon dohledu - plnění nových požadavků DZ, implementační náklady.
FPV	Změna úrovně rizika výplat náhrad; bez implementačních nákladů.

### Popis cílového stavu

Přijetím navrhované právní úpravy by mělo být dosaženo stavu, kdy:

- Sektor DZ bude tvořen pouze menšími subjekty, kdy jejich velikost se bude více blížit zahraniční praxi.

- Dnešní výrazný nárůst velikosti sektoru DZ se zmírní.
- Dojde ke snížení rizikovitosti portfolií jednotlivých DZ, respektive ke snížení budoucích rizik sektoru DZ pro FPV.
- Dojde ke zlepšení konkurenční pozice současných velkých (resp. i některých středně velkých) DZ vůči stávajícím bankám, zejména rozšířením produktové nabídky a získáním vyšší důvěry klientů po transformaci na banku.
- Dojde ke zlepšení ekonomických ukazatelů sektoru DZ. Jako problematický byl označen především nedávný vývoj podílu úvěrů se selháním, vývoj ukazatele kapitálové přiměřenosti i rychle likvidních aktiv od roku 2008. Jako cíl lze stanovit přiblížení jejich vývoje stavu v bankovním sektoru.
- Dojde k přiblížení funkce sektoru DZ k mezinárodně uznávaným standardům dle WOCCU.
- Dojde k posílení zainteresovanosti „řadových“ členů družstevní záložny na fungování tohoto subjektu a omezení morálního hazardu.
- Dojde k odstranění stávajícího stavu, kdy družstevní záložna může poskytovat produkty a služby jak členům, tak také nečlenům.

### **Zhodnocení rizika**

Při vyhodnocení rizik lze vycházet z části I – Analýza sektoru DZ a z části II – Definice problému. V případě neřešení identifikovaných problémů lze očekávat jejich další eskalaci, konkrétně pak zhoršení ekonomických ukazatelů sektoru DZ, růst největších subjektů sektoru DZ a s tím spojené prohlubování rizika dopadu krachu některého ze subjektů na prostředky FPV.

Za riziko lze označit i přetrvání současného fungování českých DZ odlišujícího se od mezinárodně uznávaných principů WOCCU, a to:

- podnikání na ziskovém principu, neboť daný princip motivuje subjekty k dalšímu růstu, a
- stanovení hlasovacího práva na základě výše členského vkladu, což umožňuje řídit DZ úzkou skupinou členů, a to ve svém důsledku prohlubuje rizikovitost a koncentraci úvěrových portfolií jednotlivých subjektů.

V případě nepřijetí níže uvedených změn hrozí vzrůstající kritika ze strany MMF, který určitou formu daných úprav doporučoval v rámci FSAP MMF.

### **III. NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ, VYHODNOCENÍ A NÁVRH ŘEŠENÍ**

#### **Navrhované varianty řešení**

Navrhované varianty legislativních změn vycházejí z výše definovaných problémů, respektive z dosavadního vývoje sektoru DZ odlišujícího se od mezinárodní praxe, z doporučení FSAP MMF, respektive ze zkušeností a doporučení dohledového orgánu. Společným jmenovatelem daných opatření je snaha podpořit dlouhodobou udržitelnost sektoru DZ v ČR.

- A.** Stanovení horního limitu na velikost bilanční sumy DZ a skupiny více DZ, jehož překročení by znamenalo povinnost transformace na banku či ukončení činnosti.
- B.** Umožnění snadnější transformace na banku (přechodně) pro ty stávající DZ, které se pro takovou transformaci rozhodnou.
- C.** Úprava budoucího fungování sektoru DZ dle doporučení FSAP MMF, tedy v souladu s mezinárodní praxí a principy WOCCU. Konkrétně se jedná o následující opatření:
  - Zavedení principu jeden člen = jeden hlas
  - Omezení členství na základě jasně formulovaného kritéria
  - Stanovení limitní hranice na velikost úvěru
  - Úprava rozdělování zisku DZ
  - Navýšení příspěvků DZ do FPV
  - Snížení výše vyplacené náhrady z FPV
  - Stanovení minimální výše členského vkladu
  - Odstranění výjimek z členského principu

Tento materiál popisuje také alternativy pro ty DZ, které si nevolí transformaci na banku a nebudou chtít dále pokračovat jako DZ za nových podmínek regulace. Alternativami jsou transformace na platební instituci, transformace na nebankovního poskytovatele úvěrů, transformace na „běžné“ družstvo v obecném slova smyslu či ukončení činnosti.

#### **Varianta 0: Současný stav**

Nedojde ke změně Zákona o spořitelních a úvěrních družstvech a DZ budou fungovat jako dosud (viz část analýza trhu a sektoru).

##### **Dopady:**

##### **Pozitivní:**

- Nebude zasahováno do stávajících strategií DZ.
- Nebudou hrozit právní rizika.
- Nevzniknou implementační náklady.

##### **Negativní:**

- Budou přetrvávat dosavadní problémy sektoru DZ uvedené v předchozí části „definice problému“.

- Pokračující nárůst velikosti sektoru DZ a s tím spojený nárůst rizik pro Fond pojištění vkladů. Lze předpokládat i pokračující nárůst některých velkých a středních DZ, které v nejbližší době neplánují transformaci na banku, přičemž jejich velikost i produktová nabídka odpovídají malé bance.
  - Převládající systém řízení DZ úzkou skupinou osob bude mít nadále negativní vliv na stabilitu sektoru DZ.
  - Sektor DZ bude nadále fungovat na jiných principech, než je běžné v zahraničí.
- Budou ignorována doporučení FSAP MMF.

## A. Stanovení horního limitu na velikost bilanční sumy DZ

Dle doporučení FSAP MMF by měla být stanovena hranice velikosti, od které by se měla DZ transformovat na banku, případně zůstat DZ ale bez možnosti dalšího růstu. V ČR takováto hranice právním předpisem zatím stanovena není.

Vhodnou proměnnou určující velikost DZ je bilanční suma, což mj. odpovídá i metodice ČNB, podle které jsou banky členěny na malé, střední a velké právě na základě velikosti bilanční sumy. Přehled velikostí bilancí stávajících DZ je uveden v kapitole I (tabulce č. 5) tohoto materiálu.

Pro stanovení limitní hodnoty velikosti bilanční sumy lze vycházet z jednoho z doporučení WOCCU, které se týká poměru institucionálního kapitálu a bilanční sumy subjektu.

Obecně je toto opatření relevantní pro skupinu velkých, do budoucna též středních DZ (u kterých lze očekávat růst bilanční sumy).

Cílem opatření je zajistit, že ty DZ, které se svojí velikostí, produktovou nabídkou a způsobem řízení v relaci k počtu členů (velký počet členů s nízkým členským vkladem a menší počet členů s vysokým vkladem, de facto ovládajících danou DZ) prakticky podobají malým bankám, budou vykonávat činnost jako banky, tedy jako subjekty s obecně vyšší reputací a důvěrou klientů. Daná transformace by měla u těchto subjektů vést ke snížení nákladů na získání primárních vkladů. Naopak v režimu DZ by nadále existovaly pouze takové subjekty, které odpovídají formě družstevnictví.

S ohledem na to, že by uvedené pravidlo bylo možné snadno obcházet založením více DZ, které by sdílely pobočky i další předpoklady, je současně potřebné uplatnit limit bilance také na skupinové úrovni. Nižší uvedené argumenty se týkají i skupin DZ.

### **Dopady:**

#### **Pozitivní:**

- Tato varianta je v souladu s doporučením FSAP MMF ohledně stanovení horní hranice velikosti DZ, respektive velikosti, od které by se DZ měla transformovat na banku.
- Stabilizace velikosti DZ, které fungují na ziskovém principu a jejichž produktová nabídka odpovídá nabídce bank. V současné době velmi rychle roste velikost těchto subjektů,

respektive narůstá počet jejich nových členů. Velikost subjektů, které by zůstaly DZ, by po aplikaci tohoto opatření byla limitována horní hranicí bilanční sumy.

- Neexistence velkých DZ omezí rizika plynoucí pro Fond pojištění vkladů, neboť lze předpokládat, že subjektům se po transformaci na banku zvýší reputace a důvěra klientů, což povede ke snížení nákladů na získání primárních vkladů, respektive umožní poskytovat levnější (méně rizikové) úvěry, a to ve svém důsledku bude mít pozitivní vliv na jejich stabilitu.

#### Negativní:

- V případě dosažení horního limitu bilanční sumy by se DZ musela rozhodnout, zda se hodlá transformovat na banku nebo zůstat ve stávající velikosti. To by znamenalo situaci, kdy by DZ musela přestat přijímat nové členy a pouze zkvalitňovat služby pro členy stávající. Nejedná se ovšem o výjimečnou situaci, například Moravský peněžní ústav 30. 7. 2010 na svých internetových stránkách oznámil, že nebude nadále přijímat nové zájemce o vklady, aby se mohl soustředit na stávající klienty a nabízet jim výhodné produkty i vysokou kvalitu služeb.<sup>12</sup>
- Dosažení hranice bilanční sumy ovšem neznamená nárok na získání bankovní licence. Z praxe dohledového orgánů vyplývá, že u některých DZ může být při procesu získání bankovní licence problematické dosažení ostatních podmínek, a to zejména důvěryhodnost a odborná způsobilost osob, kterým má být bankovní licence udělena a osob s kvalifikovanou většinou, průhlednost osob s úzkým propojením se subjektem, nastavení řídicích a kontrolních systémů banky.

#### **Varianta A.1: Stanovení horního limitu velikosti bilanční sumy DZ ve výši 5 mld. Kč**

Při určení horního limitu velikosti bilanční sumy lze do jisté míry vycházet z doporučení WOCCU týkající se kapitálové přiměřenosti. WOCCU doporučuje, aby velikost institucionálního kapitálu DZ činila alespoň 10 % bilanční sumy subjektu. Mezi složky institucionálního kapitálu dle WOCCU patří nerozdělený zisk z minulých let, dary a statutární rezervy. Členské podíly do institucionálního kapitálu nepatří, neboť jejich vývoj je velmi procyklický. Do kapitálu lze další členské vklady zahrnout pouze v případě, kdy je národní legislativní úprava upravuje jako trvalé. V české právní úpravě je ovšem snížení členského vkladu, resp. zrušení členství v DZ, limitováno, a proto nehrozí v případě cyklického vývoje rychlý odliv členských vkladů DZ.

V případě snížení členského vkladu:

„Člen je oprávněn snížit výši dalšího členského vkladu nejvýše o 20 % jeho původní výše za každých 12 měsíců ode dne jeho splacení za podmínky, že další členský vklad zůstane celočíselným násobkem základního členského vkladu.“<sup>13</sup>

V případě zrušení členství:

<sup>12</sup> <http://www.mpu.cz/cs/aktualne/detail?NewsItemID=7&List=1>

<sup>13</sup> Zákon o spořitelních a úvěrních družstvech, § 4b, odst. 2

„ Vypořádací podíl je splatný do 3 měsíců ode dne schválení řádné účetní závěrky za účetní období, v němž členství zaniklo. Řádná účetní závěrka DZ musí být předložena členské schůzi ke schválení do 6 měsíců od posledního dne účetního období.“<sup>14</sup>

Zahrneme-li tedy členské vklady do institucionálního kapitálu DZ, lze využít pravidla WOCCU pro stanovení horní hranice bilanční sumy DZ, a to na základě následující logické úvahy. Má-li kapitál DZ činit 10 % bilanční sumy subjektu, pak základnímu kapitálu banky potřebnému pro založení banky (500 mil. Kč) odpovídá bilanční suma 5 mld. Kč.

Stanovení stropu bilanční sumy na 5 mld. Kč se jeví jako optimální i v souvislosti se stávající výší bilanční sumy jednotlivých DZ, neboť tato úroveň je vysoko nad bilanční sumou středních DZ (možnost dalšího růstu) a těsně pod úrovní nejmenší velké DZ (mírné snížení BS v případě, že by se DZ netransformovala na banku). V současné době tuto hranici bilanční sumy přesahují čtyři DZ.

### **Konzultace**

Zástupci ADZ na prezenčním jednání sdělili, že obecně podporují transformaci velkých DZ na banky. Při stanovení horního limitu velikosti DZ navrhuje ADZ zvážit i jiné kritérium než BS, např. výši základního kapitálu.

ČNB plně podporuje zavedení horního limitu velikosti DZ i skupiny více DZ na úrovni 5 mld. Kč a povinnou transformaci DZ na banku v případě překročení tohoto limitu.

### **Navrhované řešení**

Na základě doporučení FSAP MMF se navrhuje zavést horní limit na velikost bilanční sumy DZ, a to ve výši 5 mld. Kč, tedy přijmout variantu A.1. Stanovení tohoto limitu zajišťuje, že sektor DZ bude v budoucnu tvořen relativně malými subjekty, respektive dojde k odstranění současné situace, kdy několik DZ se svojí velikostí podobá spíše malé bance. Totéž se týká skupiny více DZ propojených jednáním ve shodě nebo jinou formou.

Určení dalších variant není nutné, neboť bilanční suma je ideálním ukazatelem ilustrujícím velikost subjektu a jiné kritérium nedává z ekonomického hlediska smysl. Úroveň limitní hranice ve výši 5 mld. Kč je odvozena z jednoho z mezinárodně uznávaných standardů WOCCU (základní kapitál by měl činit 10 % bilanční sumy) a po zohlednění tohoto principu odpovídá zákonem stanovené úrovni základního kapitálu (500 000 mil. Kč).

## **B. Umožnění postupné transformace DZ na banku**

V současné době se DZ může transformovat na banku pomocí tzv. „skokové varianty“, kdy je DZ dle zákona umožněna změna právní formy na akciovou společnost, a to v případě, kdy ČNB udělila souhlas k takové přeměně a současně rozhodla o udělení bankovní licence.<sup>15</sup> V tento okamžik však již musí subjekt splňovat všechny požadavky nutné pro získání bankovní licence, včetně minimální výše základního kapitálu, která činí 500 mil. Kč. To ovšem může představovat problém pro ty DZ, které

<sup>14</sup> Zákon o spořitelních a úvěrních družstvech, § 4c, odst. 1 a 2

<sup>15</sup> Zákon o spořitelních a úvěrních družstvech, § 13, odst. 3



mají ambici transformovat se na banku, splňují ostatní požadavky, ale nemají požadovaný základní kapitál. Následující tabulka ilustruje, že některé ze skupiny velkých a středních DZ daný limit nesplňují.

Tabulka 12: Výše splaceného základního kapitálu největších DZ ke konci roku 2013

Největší DZ	MPÚ	Creditas	WPB Capital	Artesa	Akcenta
Výše splaceného ZK (v tis. Kč)	827 997	823 791	450 511	630 889	269 104

Zdroj: Internetové stránky jednotlivých DZ

Vzhledem k tomu, že je v předchozí části A navrhováno opatření spočívající v povinné transformaci na banku pro DZ s bilanční sumou nad 5 mld. Kč, je vhodné umožnit těm DZ, které limit již dnes přesáhly, zahájit transformaci i v případě, že jejich základní kapitál zatím nedosahuje požadované výše 500 mil. Kč. Stejně tak je žádoucí, aby ty středně velké DZ, které sice nedosahují bilanční sumy 5 mld. Kč, avšak mají ambici stát se bankou, mohly proces transformace zahájit.

### Varianta B.1: Umožnění postupné transformace DZ na banku se sníženou úrovní požadovaného základního kapitálu

Postupná transformace na univerzální banku počítá s tím, že požadavek na minimální výši základního kapitálu nutnou pro získání bankovní licence (500 mil. Kč) bude možné plnit postupně. K podání získání bankovní licence by postačovala snížená výše základního kapitálu, a to 5 mil. EUR, což je minimální úroveň základního kapitálu vycházející ze směrnice CRD. Veškeré další požadavky na udělení bankovní licence dle stávající právní úpravy zůstávají v platnosti i pro DZ žádající o souhlas s přeměnou na univerzální banku. V případě, že ČNB neudělí žádající DZ bankovní licenci, je DZ povinna toto oznámit svým členům a rozhodnout o tom, jaké alternativní řešení bude realizovat.

Výše navržené zmírnění regulatorního požadavku na základní kapitál by však mělo být pouze přechodné – základní kapitál by daná DZ měla v horizontu 5 let navýšit alespoň na úroveň požadovanou pro univerzální banky (500 mil. Kč). Aby se zabránilo situaci, kdy by DZ ani po 5 letech neplnila požadavek na minimální výši základního kapitálu, což by vedlo k okamžitému odebrání bankovní licence, bude DZ povinna předložit již v žádosti o udělení bankovní licence plán postupného navýšení základního kapitálu alespoň na úroveň požadovanou pro univerzální banky (500 mil. Kč) v průběhu 5 let od udělení bankovní licence.

#### Dopady:

##### Pozitivní:

- Umožnění transformace více DZ, což dále povede k:
  - Zmenšení velikosti dnes nestabilního sektoru DZ.  
Lze očekávat, že problémy velkých DZ by se v případě transformace rozředily, a to díky širší produktové nabídce banky i jejímu kvalitnějšímu řízení rizik. Zároveň by v procesu udělování bankovní licence došlo ke korekci případných zjištěných nedostatků v oblasti ovládání DZ.
  - Nárůstu konkurence v bankovním sektoru.

### Negativní:

- Narušení konkurenčního prostředí v bankovním sektoru plynoucí z dočasné existence bank s nižším základním kapitálem.
- Jednorázové umožnění postupné transformace na banku za zvýhodněných podmínek může vést k tomu, že této situace se pokusí využít i DZ, které na transformaci nejsou dosud připravené. Většina lhůty vyhrazené pro transformaci na banku tak může být zkonsumována neúspěšným správním řízením o udělení bankovní licence, přičemž takovýto subjekt pak může mít nedostatek času na přizpůsobení se podmínkám jiného řešení situace. Nicméně s takovýmto scénářem by DZ měla kalkulovat a mít pro tuto situaci připraven scénář alternativní.

Identifikace dalších variant řešení není nutná, neboť úroveň základního kapitálu pro postupnou transformaci odpovídá minimální úrovni dle směrnice CRD a ostatní požadavky na udělení bankovní licence není z obezřetnostních důvodů vhodné snižovat.

### Konzultace

Zástupci **ADZ** na bilaterálním jednání s MF sdělili, že podporují přechodné umožnění zjednodušené transformace DZ na banku dle navrhovaných podmínek.

**ČNB** plně podporuje zjednodušenou transformaci DZ na banku.

### Navrhované řešení

S ohledem na závěry konzultace lze doporučit implementaci varianty B.1. Zvolené řešení je jednak doplňkem varianty A.1, kdy v případě DZ s bilanční sumou nad 5 mld. Kč (a tedy povinnou transformací na banku) umožní takové DZ zahájit transformaci ihned, a to i s nižším základním kapitálem než 500 mil. Kč. Dále varianta B.1 umožní zahájení transformace i středně velkým DZ.

## **C. Úprava regulace sektoru DZ**

Dohledový orgán označil současnou podobu řízení DZ úzkou skupinou osob za problém systémové povahy, který má zásadní vliv na nedostatečné vnitřní kontrolní systémy a vysoké míry nesplácení úvěrů jednotlivých DZ. Ačkoliv DZ vykazují kapitálovou přiměřenost nad hranicí 8 %, ukazatel kapitálové přiměřenosti svou konstrukcí zohledňuje pouze rizika tzv. Pilíře 1 kapitálové regulace, tj. úvěrové, tržní a operační. DZ jsou však vystaveny rovněž např. významnému riziku koncentrace, které není v regulatorním ukazateli kapitálové přiměřenosti zohledněno. Tuto skutečnost lze ilustrovat např. na velikosti expozice vůči největším dlužníkům ve vztahu ke kapitálu. Podíl pohledávek za 15ti největšími dlužníky DZ dosahuje v souhrnu 223 % kapitálu sektoru DZ. V případě bank tento podíl činil cca 104 % kapitálu bankovního sektoru. Uvedené skutečnosti dokládají riziko, že případné ztráty z titulu selhání největších klientů se významně větší měrou promítnou ve snížení regulatorního kapitálu DZ, než je tomu v případě bank.

FSAP MMF doporučil upravit regulaci DZ směrem k dlouhodobé stabilitě sektoru v souladu

s mezinárodně uznávanými principy WOCCU. Toho lze docílit různými opatřeními, které lze i kombinovat:

a) eliminací podstaty problému (řízení DZ úzkou skupinou osob), tj. posílením vzájemnosti a členského principu v sektoru DZ, a to pomocí zavedení principu jeden člen = jeden hlas, stanovením minimální úrovně členského vkladu a zrušením výjimek z členského principu;

b) eliminací některých důsledků řízení DZ úzkou skupinou osob (poskytování úvěrů s vysokou nominální hodnotou), tj. stanovením limitu na výši úvěru pro jednoho člena DZ;

c) posílením stability samotných DZ, tj. zákazem rozdělení zisku členům dle výše členského vkladu, respektive zavedením povinnosti DZ investovat zisk do zlepšení procesů uvnitř DZ, vytváření dalších rezerv anebo zlepšení hospodářské a sociální situace všech členů, jak doporučuje v rámci jednoho ze svých základních principů WOCCU. Zisk by tak nesloužil pouze konkrétní skupině členů s vysokými členskými vklady, ale členské základně jako takové.

d) Omezením negativního dopadu problémů sektoru DZ na ostatní segmenty finančního trhu. Toho lze částečně docílit navýšením příspěvků sektoru DZ do FPV, případně snížením velikosti náhrad z FPV v případě krachu DZ, tedy snížením morálního hazardu v sektoru.

Výše zmíněná doporučení se týkají DZ, které se nebudou transformovat na banky, tedy skupiny malých a částečně středních DZ.

### C.1: Zavedení principu jeden člen = jeden hlas

Dle zkušeností dohledového orgánu má ovládání DZ některými z členů (resp. členy jednajícími ve shodě) často negativní dopad na rizikový profil DZ. To se ve svém důsledku projevuje zejména ve vysokém podílu úvěrů se selháním v úvěrovém portfoliu DZ. Těmto dopadům je možné zamezit posílením vzájemnosti v řízení DZ, respektive zavedením principu jeden člen = jeden hlas, přičemž lze předpokládat, že po zavedení daného principu dojde ke snížení zainteresovanosti dnes ovládajících členů DZ a k navýšení finanční zainteresovanosti členů s dnes nízkými vklady. Aplikací tohoto principu by mělo mj. dojít k eliminaci poskytování značné části úvěrů privilegované skupině členů, respektive ke snížení koncentrace a rizikovosti úvěrového portfolia DZ.

Cílem takového opatření by bylo posílení vzájemnosti v sektoru DZ. Subjekty, které by nadále působily jako DZ, by byly povinny upravit své stanovy tak, aby každý člen měl při podílu na řízení DZ jeden hlas, a to bez rozdílu výše členského vkladu či jiné expozice vůči dané DZ. Zavedení principu jeden člen = jeden hlas tedy vychází z identifikovaných problémů v části „definice problému“ a zároveň je jedním ze základních principů WOCCU i ICA s tím, že je běžně aplikován v zahraničí.

Princip jeden člen = jeden hlas bez ohledu na výši členského podílu v DZ (credit union) lze nalézt např. v:

- Anglické úpravě:

*Subject to any provision in the rules of credit union as to Voting by a chairman who has a casting vote, on every matter which is determined by a vote of members of a credit union every member shall be entitled to vote and shall have one vote only.*<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Článek 5 Credit Union Act 1979

- Americké úpravě:

*No member shall be entitled to vote by proxy, but a member other than a natural person may vote through an agent designated for the purpose. Irrespective of the number of shares held, no member shall have more than one vote.*<sup>17</sup>

- Australské úpravě:

*„Membership of these organisations is non-transferable and has no “traded value” (as in share price). Each member has an equal and important vote in the direction and governance of the mutual, no matter how much business or dollar value they may have with the organisation. Members and their communities also share the benefits of ownership through better interest rates, fairer fees and premium service.*“<sup>18</sup>

- Irské úpravě:

*At a general meeting of a credit union, or any adjournment thereof, each member shall have only one vote on each question, irrespective of his shareholding in the credit union.*<sup>19</sup>

- Kanadské úpravě:

*„Co-operatives are democratic organisations controlled by their members, who actively participate in setting their policies and making decisions. Men and women serving as elected representatives are accountable to the membership. In primary co-operatives members have equal voting rights (one member, one vote) and co-operatives at other levels are also organised in a democratic manner.*“<sup>20</sup>

- Polské úpravě:

*Regardless of the amount of wealth a member has invested at the CU, each member gets one vote in electing the Board of Directors and each board member gets one vote;*<sup>21</sup>

- Novozélandské úpravě:

*„Credit union members enjoy equal rights to vote (one member, one vote) and participate in decisions affecting the credit union without regard to the amount of savings or deposits or the volume of business. Voting in credit union support organisations or associations may be proportional or representational, in keeping with democratic principles.*“<sup>22</sup>

Na obdobném principu jako credit unions fungují také tzv. co-operative banks (mutual banks). I pro ně je dle jejich evropského profesního sdružení charakteristický princip 1 člen = 1 hlas:

*Co-operative banks adhere to the key co-operative principle of “one person-one vote” and apply democratic principles in accordance with the European Co-operative Statute.*<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> Článek 110 Federal Credit Union Act

<sup>18</sup> <http://www.abacus.org.au/the-mutual-difference/mutuality-overview>

<sup>19</sup> Článek 82 Irish Credit Union Act 1997

<sup>20</sup> <http://www.cucentral.ca/SitePages/TheCreditUnionDifference/CooperativePrinciples.aspx>

<sup>21</sup> [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/07/000425970\\_20120607121509/Rendered/PDF/594320ESW0P11200December020100final.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/07/000425970_20120607121509/Rendered/PDF/594320ESW0P11200December020100final.pdf)

<sup>22</sup> <http://www.nzacu.org.nz/about-nzacu>

<sup>23</sup> [http://www.eacb.eu/en/cooperative\\_banks/characteristics.html](http://www.eacb.eu/en/cooperative_banks/characteristics.html)

**Dopady:****Pozitivní:**

- Bude implementováno doporučení FSAP MMF.
- Po dokončení adaptace na nové podmínky dojde k posílení stability sektoru.  
V případě srovnání výše členských vkladů tak, aby odpovídaly síle hlasovacího práva, lze očekávat příklon k fungování DZ na členském principu, tedy ve prospěch všech členů.
- Posílení finanční zainteresovanosti členů DZ.  
Zavedení principu jeden člen = jeden hlas by mohlo posílit finanční zainteresovanost většiny členů DZ a snížit morální hazard, neboť by vedlo k navýšení členských vkladů, které nejsou na rozdíl od deposit pojištěny prostřednictvím FPV. Lze očekávat, že zavedení principu jeden člen = jeden hlas povede k srovnání výše členských vkladů, respektive ke snížení zainteresovanosti dnes ovládajících členů DZ a k navýšení finanční zainteresovanosti členů s dnes nízkými vklady. To by ve svém důsledku mohlo vést k eliminaci většiny problémů identifikovaných ČNB i FSAP MMF. V případě paralelního zavedení principu minimálního členského vkladu (viz dále) by bylo výrazně sníženo riziko manipulace (nezainteresovanými) členy, neboť ten, kdo by chtěl určitý návrh prosadit, by musel přesvědčit dostatečný počet členů, což je zcela v souladu s obecnými principy družstevního peněžnictví.
- Odstranění problému neprůhledné struktury kapitálu DZ.  
Dle informací ČNB je častou praxí jednotlivých DZ postupné navyšování kapitálu dalšími členskými vklady tak, aby příslušní členové nedosáhli 10% hranice podílu na kapitálu DZ, kdy je nutné vyžádat souhlas ČNB s nabytím kvalifikované účasti, který je spojen s procedurou posuzování původu kapitálu. U několika DZ existuje důvodné podezření, že jejich kapitál je tvořen z úvěrů poskytnutých danými DZ a tudíž že reálná výše jejich kapitálu je významně nižší.
- Omezení rizika koncentrace  
Jak je podrobněji rozebráno v části „definice problému“, jedním z výrazných problémů sektoru DZ je riziko koncentrace, kdy je velká část rizikových úvěrů poskytována ovládajícím osobám. Pravidlo jeden člen = jeden hlas výrazně omezuje možnosti ovládnutí DZ a s tím spojené riziko koncentrace, a to zejména v kombinaci s opatřením omezení velikosti úvěrů.

**Negativní:**

- Náklady adaptace na nové podmínky.  
Lze očekávat, že osoby, které dnes vložily kapitál formou dalšího členského vkladu, budou mít zájem tuto expozici omezit, protože by jí v případě zavedení pravidla jeden člen = jeden hlas neodpovídala vyšší účast na řízení (ovládání) DZ. Důsledkem může být, že dotčená záložna bude nucena buď vyhledat větší množství nových členů a/nebo zvýšit minimální členský vklad u stávajících členů, aby její kapitál nadále odpovídal regulatorním požadavkům. Výše popsaný dopad se však neprojeví jednorázově, protože výplata dalšího členského vkladu již podle stávající právní úpravy nesmí proběhnout okamžitě a je v čase rozložená.  
Potřebu korekce stávající výše členských vkladů zejména řadových členů DZ (tedy těch, kteří drží jen základní členský vklad) by si však vyžádalo i přijetí dalších zvažovaných opatření - vazby vkladu na výši členského vkladu a pravidla minimální výše členského vkladu.

Níže uvedená tabulka ilustruje osoby s kvalifikovanou většinou u jednotlivých DZ. Z tohoto ukazatele ovšem nelze jednoznačně dovozovat, jak nákladná by byla legislativní změna pro jednotlivé subjekty v tomto ohledu. Průměrná výše členského vkladu se totiž velmi liší od výše základního členského vkladu. Konkrétní výši vkladů jednotlivých členů neznáme, a proto z těchto čísel nemůžeme určit, zda je majoritní výše vkladů u jednotlivých subjektů tvořena větším množstvím přibližně stejně vysokých vkladů nebo menším počtem stejně vysokých vkladů. Lze se však domnívat, že zejména u DZ s větším počtem členů bude výše členského vkladu většiny členů na základní úrovni a pouze omezený okruh členů bude svázán s dodatečným vkladem ve značné výši. U těchto DZ nelze vyloučit zájem osob s dalším členským vkladem snížit svou účast, což by současně znamenalo u většiny členů potřebu navýšení vkladu, s čímž ale tyto členové nemusí souhlasit.

Aplikace pravidla jeden člen = jeden hlas by pravděpodobně vedla k jedné z níže uvedených situací.

- DZ s malým počtem členů a výrazným podílem dalších vkladů bude nucena rozšířit svou členskou základnu, aby omezila potřebu neúměrného zvyšování minimálního členského vkladu, pokud dojde k odlivu dalších členských vkladů.
- DZ s vyšším počtem členů (celkem 8), kteří budou muset navýšit členský vklad na jeho minimální úroveň, splní základní požadavky na regulační kapitál bez nutnosti dalších změn, a to i pokud by došlo k odlivu dalších členských vkladů

Tabulka č. 13: Osoby s kvalifikovanou účastí u jednotlivých DZ k 3Q 2013

DZ	1 osoba ≥95 % hlasovacích práv	více osob ≥95 % hlasovacích práv	více osob ≥50% hlasovacích práv	1 osoba ≥ 10 % ≤ 20 % hlasovacích práv	Žádná osoba s kvalifikovanou účastí (≥ 5 % hlasovacích práv)
MPÚ				X	
MSD					X
Creditas					X
WPB Capital					X
Akcenta	X				
Artesa	X				
Peněžní dům				X	
Citfin	X				
PSD			X		
ANO					X
Podnikatelská DZ			X		
Kredit	pravděpodobně				
ČSD		X			

Zdroj: Internetové stránky jednotlivých DZ

- Nelze vyloučit, že adaptace na nové podmínky plynoucí z potřeby získat kapitál nahrazující odliv dalších členských vkladů pro menší DZ nebude reálná a povede až k jejich likvidaci. Potřeba navýšení (ostatních) členských vkladů musí respektovat minimální výši regulačního kapitálu. Proto také v této analýze předpokládáme navýšování členských vkladů, nikoli snižování všech členských vkladů na úroveň současného členského vkladu pro danou DZ,

resp. na minimální úroveň 10 000 Kč (viz dále). Regulatorní kapitál je u DZ nastaven na úroveň 35 mil. Kč. Lze však uvažovat o legislativní změně a snížení na ekvivalent 1 mil EUR, což je minimální úroveň daná směrnicí CRD.

Tabulka níže ilustruje výši průměrného členského vkladu při základním kapitálu 25 mil. Kč a 35 mil. Kč koncem roku 2013. Simuluje tak situaci, kdy dojde k přenastavení všech členských vkladů v dané DZ (tedy i ke snížení stávajících dodatečných členských vkladů, což je zjednodušující předpoklad). I při nejnižším možné úrovni základního kapitálu dle CRD (1 mil. EUR) by výše členského vkladu při principu jeden člen = jeden hlas byla u velmi malých DZ příliš vysoká (ČSD, Kredit, Podnikatelská DZ) a tyto DZ by byly nuceny rozšířit svou členskou základnu (při minimální výši členského vkladu 10 000 Kč a požadavku na kapitál 1 mil. EUR by se jednalo o potřebu cca 2500 členů, což není s ohledem na velikost většiny DZ nereálné, nicméně takovýto postup nelze automaticky očekávat či jej dané DZ legislativně uložit. DZ může také reagovat omezením poskytování úvěrů, nicméně to by se týkalo pouze nově poskytnutých úvěrů, neboť nelze počítat s rychlým zesplatněním již poskytnutých úvěrů. Proti tomuto dopadu jako celku stojí fakt, že je nepravděpodobné, aby všichni členové s dalšími vklady snížili svou účast na minimální úroveň členského vkladu v krátkém časovém horizontu (zdůvodněno výše).

Tabulka č. 14: Výše průměrného členského vkladu při odlišných úrovních základního kapitálu dle CRD

K 31.12.2013	Počet členů	Výše základního členského vkladu (v Kč)	Celková výše splacených dalších členských vkladů (v Kč)	Výše průměrného členského vkladu (základní + poměrná část dodatečného) dnes	Výše průměrného členského vkladu při ZK 35 mil. Kč	Výše průměrného členského vkladu při ZK 25 mil. Kč
Sektor	53 595		3 360 622 000	62 704	7 837	5 598
MPÚ	10 458	1 000	817 187 000	45 278	4 347	3 391
Creditas	18 194	100	821 971 700	45 278	2 024	1 474
WPB Capital	10 837	1	450 500 000	41 572	3 231	2 308
Artesa	2 844	100	630 605 000	221 832	12 407	8 890
Akcenta	4 110	1	269 100 000	65 476	8 517	6 084
Peněžní dům	2 450	100	84 149 300	34 447	14 386	10 304
Citfin	3 425	1	37 000 000	10 804	10 220	7 300
ANO	559	17 000	78 659 000	157 714	79 612	61 723
PSD	416	1	79 340 000	190 722	84 136	60 097
Podnikatelská DZ	111	30 000	41 400 000	402 973	345 315	255 225
Kredit	126	1	16 060 000	127 461	277 779	198 414
ČSD	65	14 000	34 650 000	547 077	552 462	398 615

Zdroj: ČNB

- Vysoký počet členů družstva během hlasování.  
Řízení družstva může být za principu jeden člen = jeden hlas technicky komplikované. Podle údajů European Network of Credit Unions má průměrná DZ ve většině členských zemí této sítě více než 2500 členů (např.: Velká Británie, Irsko, Polsko).
- Zhoršení podmínek vstupu nových DZ na trh.  
Zavedení principu jeden člen = jeden hlas je spojeno se zpřísněním podmínek vstupu nových DZ na trh, a to vzhledem k nutnosti získat dostatečný počet členů pro splacení výše základního vkladu, bez mimořádných členských vkladů. Dnes je vstup na trh realizován prostřednictvím mimořádných vkladů několika členů, aby bylo ihned dosaženo minimální výše základního kapitálu. I po zavedení principu jeden člen = jeden hlas bude tento způsob zakládání DZ nadále možný, zakládající členové s mimořádnými vklady budou ovšem mít stejný podíl na hlasovacích právech jako ostatní členové, což pro ně může být jistou komplikací.
- Nově vzniklé DZ by pravděpodobně neplnily funkci, která je běžná v zahraničí  
Novou DZ po aplikaci principu jeden člen = jeden hlas za stávajících podmínek CRD by pravděpodobně byl schopen založit spíše menší počet členů s vysokým členským vkladem než velmi vysoký počet členů s nízkým členským vkladem. Na začátku činnosti totiž nelze očekávat, že bude ihned získáno větší množství členů. V zahraničí jsou počty členů DZ často velmi vysoké, nicméně tam došlo k nárůstu členské základy postupně. V ČR by nové DZ mohly vzniknout pouze v případě, že se domluví velká skupina členů s nízkým vkladem nebo malá skupina s vysokým vkladem. Minimální množství členů DZ by tedy vycházelo z nastavení výše minimálního členského vkladu. Pro ilustraci předpokládáme, že minimální členský vklad činí 10 000 Kč. Dále předpokládáme implementaci principu jeden člen = jeden hlas. Za těchto okolností by mohla nová DZ vzniknout dvěma způsoby:
  - 1) Minimálně 2500 členů by se dohodlo a založili by DZ, přičemž každý člen by přispěl minimálním vkladem 10 000 Kč.
  - 2) Dohodlo by se pár movitých osob a založili by DZ s tím, že by ji uzavřeli pro vstup dalších osob – aby nedocházelo k nařazení jejich hlasovacích práv.Bez jakékoli další analýzy lze konstatovat, že organizačně snazší je druhá ze zmíněných variant. V případě, že by druhá varianta převládla, pak by se nově zakládané DZ prakticky staly nástrojem movité skupiny členů, což je v rozporu s původním sociálním charakterem DZ i mezinárodní praxí.
- Nefungování DZ na mezinárodně uznávaných principech a zánik družstevního peněžnictví ve své podstatě.

Za podmínek daných CRD (a to nejen na kapitálové požadavky), je těžko možné dosáhnout toho, aby DZ fungovaly tak, jak ve své podstatě mají, tedy podle mezinárodně uznávaných principů, a aby plnily sociální funkci. I současná situace prokazuje, že družstevní princip byl potlačen a DZ fungují jako malé banky, na ziskovém principu. Tato situace je do určité míry vyvolána skutečností, že CRD má vysoké požadavky na strukturu, management, IT systém a i plnění jednotlivých požadavků úvěrových institucí, které lze jen velmi těžko plnit za



předpokladu, že má DZ fungovat na neziskovém principu, kdy její činnost zajišťují samotní členové. Princip jeden člen = jeden hlas je tedy do značné míry nekompatibilní se CRD.

Lze se domnívat, že i z tohoto důvodu požádaly některé členské státy o výjimku ze CRD právě pro sektor DZ. Tato výjimka byla udělena Irsku, Lotyšsku, Litvě, Polsku, Slovinsku a Spojenému království. V případě, že by ČR chtěla, aby jí také byla udělena výjimka pro DZ, může postupovat obdobně jako Slovinsko v roce 2009, které požádalo o výjimku pro „SID-Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d. Ljubljana“. Tedy dodatečně požádat Komisi o vyjmutí určitých subjektů z působnosti CRD. Tato žádost by byla předmětem zvláštního šetření. Proces udělování výjimky je zdoluhavý a v případě Slovinska trval minimálně rok a půl. I CRD v čl. 146 umožňuje úpravu seznamu institucí, kterým je udělena výjimka a to přijetím prováděcího aktu v souladu s přezkumným postupem uvedeným v čl. 147 odst. 2, který odkazuje na článek 5 nařízení (EU) č. 182/2011. V rámci zmírnění uvedeného negativního dopadu je tedy možné postupovat tak, že ČR nejprve zahájí jednání s Evropskou komisí o vyloučení tuzemských DZ z režimu CRD a až po úspěšné realizaci tohoto kroku přijme legislativní zakotvení principu jeden člen = jeden hlas.

- Hrozba manipulace s členy družstva za účelem získání vlivu na řízení DZ

Dnes je skupina ovládajících členů DZ tvořena členy s nejvyššími dodatečnými členskými vklady. Jedná se o úzkou skupinu osob s vysokou osobní finanční zainteresovaností na fungování DZ (díky dodatečným členským vkladům, které nepodléhají pojištění depozit). Zavedením principu jeden člen = jeden hlas by byl formálně odstraněn identifikovaný problém, tedy možnost řízení DZ úzkou skupinou členů. Nicméně v praxi by přesto mohlo dojít k situaci, kdy by daná DZ byla ovládnuta určitou osobou či skupinou osob. Stačilo by získat vliv nad částí členské základny (či dokonce plnou moc k zastoupení), která postačuje ke svolání členské schůze a odhlasování změn. Získání potřebné části členské základny by nemuselo být náročné - tito členové by měli relativně nízkou osobní finanční zainteresovanost na zdravém fungování dané DZ (výše jejich dodatečných členských vkladů by byla výrazně nižší, než jsou dodatečné členské vklady dnešních „ovládajících členů“) a jejich depozita by byla pojištěna. Tato hrozba by byla umenšena v případě nastavení relativně vysokého minimálního členského vkladu, který není ze zákona pojištěn. Daná DZ by se de facto dostala pod vliv osoby či skupiny osob, aniž by o tomto věděl dohledový orgán (který dnes schvaluje osoby s vyšším jak 10% podílem na členských vkladech). Tento hypotetický postup ovládnutí DZ byl v minulosti zaznamenán u některých DZ v dobách krize sektoru (roky 1999 až 2002). Potenciál jeho zopakování v budoucnu představuje značné riziko celého opatření. Zavedení daného principu by tak mohlo být v konečném důsledku kontraproduktivní.

### **Varianta C.2: Omezení členství na základě jasně formulovaného kritéria**

Při této variantě lze uvažovat více omezujících kritérií členství v DZ. Členství v DZ lze omezit například stanovením maximálního počtu členů DZ, geografickým omezením členské základny či sektorovým zaměřením (v tomto případě by DZ sdružovala pouze členy zaměstnané v určitém odvětví). Všechna tato kritéria mají velmi podobné dopady, a proto dále nebudeme rozlišovat dopady pro jednotlivá kritéria.

**Dopady:****Pozitivní:**

- Implementace doporučení FSAP MMF.
- Omezení členství by vedlo k nižší informační asymetrii mezi členy družstva.

**Negativní:**

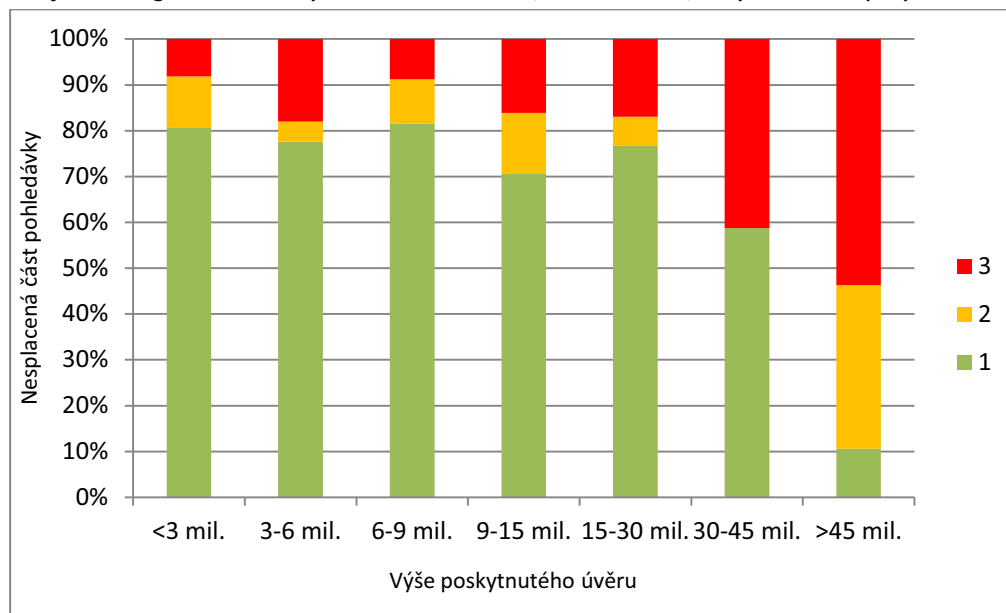
- Trend je ve světě spíše opačný.  
S rozvojem využití elektronických prostředků ve finančních službách je tendence spíše k rozšíření okruhu potenciálních členů (požadavek nevyklouzat jednou přijaté členy při změně okolností, umožnění fúzí bez ohledu na rozdíly v členské základně, požadavek na široký výklad geografického omezení členské základny).
- Omezení členské základny nemusí vést k omezení velikosti DZ.
- Obtížně aplikovatelné vzhledem k stávající široké členské základně DZ.  
Stávající členská základna by zřejmě musela zůstat nedotčena a dané pravidlo by se vztahovalo jen na nové členy.

**Varianta C.3: Stanovení limitní hranice na velikost úvěru**

Dle zkušeností dohledového orgánu má ovládání DZ některými z členů (resp. členy jednajícími ve shodě) často negativní dopad na rizikový profil DZ. To se ve svém důsledku projevuje zejména ve vysokém podílu úvěrů se selháním v úvěrovém portfoliu DZ. Jedná se často o nominálně vysoké úvěry poskytované privilegované skupině členů. Tomu lze vedle pravidla jeden člen = jeden hlas do jisté míry zabránit stanovením limitní hranice velikosti úvěrů na jednoho člena. Realizací tohoto opatření, které mj. doporučoval zavést i FSAP MMF, by pravděpodobně došlo k výraznému omezení výše zmíněných projevů řízení DZ úzkou skupinou osob, tedy ke snížení koncentrace a rizikivosti úvěrového portfolia DZ. Tato varianta je navíc v souladu s variantou A1. Zavedením horního limitu na velikost bilanční sumy by totiž vedlo k omezení velikosti jednotlivých subjektů. Po aplikaci varianty A1 by tedy byl sektor DZ tvořen skupinou relativně malých institucí, které by vzhledem ke své velikosti měly poskytovat úvěry spíše menším klientům, u kterých je princip vzájemnosti více opodstatněný.

Následující graf ilustruje informace o kategorizaci pohledávkách poskytnutých fyzickým osobám a podnikatelům u vybrané skupiny DZ. Kategorie č. 1 konkrétně odpovídá standardním úvěrům, kategorie č. 2 odpovídá sledovaným úvěrům a kategorie č. 3 odpovídá úvěrům v selhání. Je patrné, že úvěry vykazují zjevně zhoršující se kvalitu od úrovně 30 mil. Kč. Retailové úvěry dosahují v intervalu 30 – 45 mil. Kč a více než 45 mil. Kč 45% podíl úvěrů v selhání, přičemž v ostatních intervalech tato kategorie nedosahuje ani 20 %. V případě největších úvěrů nad 45 mil. Kč je pouze málo přes 10 % ze všech poskytnutých úvěrů zařazeno do kategorie standardních úvěrů.

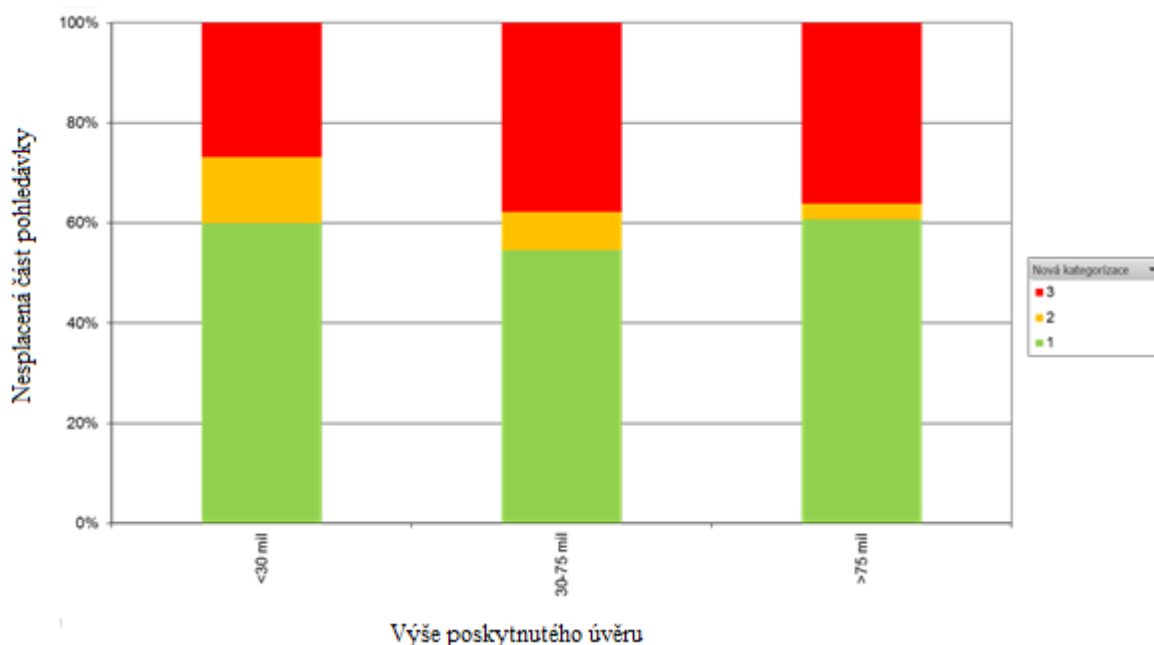
Graf 7: Kategorie retailových úvěrů v selhání, dle velikosti, u vybrané skupiny DZ



Zdroj: ČNB

U korporátních úvěrů lze identifikovat obdobný trend jako u retailových úvěrů. Skupina úvěrů mezi 30 – 75 mil. Kč vykazuje cca 40% delikvenci. Z dohledových informací je však známé, že v následných měsících (od okamžiku, ke kterému jsou k dispozici data) došlo k výrazné reklasifikaci s dopadem na všechny kategorie poskytnuté výše úvěru. Následující obrázek ilustruje kvalitu úvěrového portfolia korporátních úvěrů u sledované skupiny subjektů.

Graf 8: Kategorie korporátních úvěrů v selhání, dle velikosti, u vybrané skupiny DZ



Zdroj: ČNB

### Varianta C.3.1: Stanovení absolutní limitní hranice na velikost úvěrů pro všechny DZ

Limitní hranici na velikost úvěrů lze stanovit na základě údajů ČNB, viz výše. U retailových i korporátních úvěrů vykazuje skupina úvěrů nad 30 mil. Kč vyšší úroveň delikvence. Z tohoto důvodu

ČNB doporučuje stanovit limitní hranici pro všechny typy úvěrů na 30 mil. Kč. Částka 30 mil. Kč nevybočuje ani z obezřetnostní regulace upravené právem EU. Podle nařízení CRR lze do kategorie retailových expozic zařadit expozice vůči fyzickým osobám nebo malým či středním podnikům, pokud celková hodnota expozice vůči takové protistraně bez zahrnutí expozic plně a zcela zajištěných obytnými nemovitostmi, kterým podle nařízení CRR přísluší snížená riziková váha, nepřesahuje 1 mil. eur.

Nařízení CRR také stanovuje max. limity na vybrané expozice (expozice vůči klientům limitům podléhají), a to ve výši 25 % z uznatelného kapitálu s tím, že orgán dohledu nemá plošnou diskreci tento limit snižovat. Směrnice CRD pouze umožňuje dohledovému orgánu (podle článku 103 potažmo článku 104 směrnice) omezovat či upravovat úvěrovou politiku DZ v reakci na nedostatky, které zjistil při přezkumu a vyhodnocení strategie, postupů a mechanismů DZ, a to za účelem splnění požadavků stanovených směrnicí a nařízením (čl. 97). Nicméně směrnice CRD nestanovuje členských státům, aby každý typ úvěrové instituce v dotčeném členském státě musel mít možnost vykonávat všechny činnosti relevantní pro úvěrové instituce, resp. mohl poskytovat jakékoliv úvěry komukoliv. Je na členském státě, zda pro některé úvěrové instituce v režimu CRD stanoví určitá další omezení. ČR tak již v minulosti učinila např. v případě stavebních spořitelů, které jsou oprávněně poskytovat úvěry vymezenému okruhu osob a v omezené výši (dle § 9 zákona č. 96/1993 Sb. o stavebním spoření, ve znění pozdějších předpisů). Stejně tak je omezen předmět podnikání České exportní banky (podle účelu úvěrů). Legislativní realizovatelnost tohoto opatření z pohledu konformity s legislativou EU je rozebrána v příloze této závěrečné zprávy. Na základě přiložené analýzy dokument dále předpokládá, že právní překážky neexistují.

#### **Dopady:**

##### **Pozitivní:**

- Bude implementováno doporučení FSAP MMF.
- Lze předpokládat pozitivní vliv na rizikovost úvěrového portfolia jednotlivých DZ. Přijetím tohoto opatření by došlo k zákazu poskytování největších úvěrů, kde je nyní vykazován největší podíl úvěrů v selhání.
- Úvěrové portfolio DZ by mělo vyšší granularitu, neboť by úvěrová činnost nebyla koncentrována na omezený okruh dlužníků s vysokými částkami úvěrů.
- Úvěrové portfolio DZ, by odpovídalo charakteru DZ jako úvěrových institucí, které využívají výhod snížených požadavků na počáteční kapitál podle směrnice CRD.
- Sníží se absolutní výše dopadu nesplacení jednoho úvěru (problém jediného příjemce úvěru se projeví výrazně méně na nestabilitě celé DZ), což dále sníží riziko koncentrace, kterému DZ může být za stávajícího právního rámce vystavena (vedle pravidla jeden člen = jeden hlas).

##### **Negativní:**

- Stanovená max. výše úvěru může pro některé DZ, které se zaměřují na úvěry s vyšší nominální částkou a přitom vykazují nízký podíl úvěrů v selhání (tedy pro ně úvěry s vyšší

nominální hodnotou nepředstavují závažný problém), znamenat zásadní konkurenční nevýhodu vůči stávajícím konkurentům.

- Z pohledu klienta se nastavení maximální výše úvěru projeví tím, že DZ nebudou smět nabídnout úvěr vyšší, než stanovuje limit. Dojde tedy k zúžení nabídky úvěrů nadlimitní úrovně, tedy k zásahu do konkurenčního prostředí.
- Shodná úroveň limitní hranice velikosti úvěrů může mít vzhledem k výrazně odlišné velikosti jednotlivých DZ rozdílný dopad na rizikový profil jednotlivých DZ.
- Shodná limitní úroveň velikosti úvěrů bez rozlišení typů úvěrů či klientských segmentů může vést k nastavení vyššího než optimálního limitu u retailových úvěrů (tedy úvěrů typicky menších) a nižšího než optimálního limitu u úvěrů korporátních (tedy úvěrů typicky vyšších).

### Varianta C.3.2: Stanovení relativní limitní hranice velikosti úvěrů vůči kapitálu DZ

Shodná úroveň limitní hranice velikosti úvěrů se nemusí jevit jako vhodná, pokud vezmeme v potaz výraznou polarizaci sektoru DZ. WOCCU doporučuje jako limitní hranici tzv. “spřízněných úvěrů” ve výši 5 % celkových aktiv DZ nebo 10 % kapitálu DZ. Celková aktiva vyjadřují spíše velikost DZ, a proto by se limitní hranice DZ měla odvíjet spíše od její kapitálové vybavenosti, respektive schopnosti krýt případná rizika plynoucí z úvěrové činnosti kapitálem. Doporučení WOCCU nerozlišuje mezi korporátními a retailovými úvěry.

Tabulka 15: Limitní hranice velikosti úvěrů dle výše základního kapitálu u jednotlivých DZ (v tis. Kč) k 3Q 2013

DZ	MPÚ	MSD	Creditas	WPB Capital	Artesa	Akcenta	Peněžní dům	Citfin	ANO	PSD	PZD	Kredit	ČSD
10 % ZK	67 034	107 831	78 158	45 051	63 088	23 600	8 366	3 700	7 685	7 934	4 470	1 606	3 667
5 % ZK	33 517	53 915	39 079	22 526	31 544	11 800	4 183	1 850	3 843	3 967	2 235	803	1 833

Zdroj: Internetové stránky jednotlivých DZ

Z výše uvedené tabulky ovšem vyplývá, že limitní hranice velikosti úvěrů ve výši 10 % kapitálu DZ neodpovídá závěrům a doporučení dohledového orgánu, viz varianta C.3.1. Příliš vysoká úroveň úvěrů, která plyne z hranice 10 % kapitálu DZ (červeně vyznačeno v tabulce výše), je zřejmě dána nadstandardní velikostí českých DZ (jeden ze závěrů FSAP MMF), a tedy i vysoké úrovně kapitálu DZ ve srovnání se zahraničními subjekty. Vhodné je tedy využít doporučení WOCCU ohledně určení limitní hranice velikosti úvěrů vůči kapitálu DZ a přizpůsobit ji velikosti českých DZ. Z tabulky výše plyne, že limitní hranice na úrovni 5 % kapitálu DZ odpovídá doporučením dohledového orgánu a je aplikovatelná na retailové i korporátní úvěry.

#### Dopady:

##### Pozitivní:

- Bude implementováno doporučení FSAP MMF.
- Snížení budoucí rizikosti úvěrového portfolia DZ. Po aplikaci této varianty by kapitálově slabá DZ (tedy subjekt, který by měl méně kapitálu na pokrytí případných rizik) nemohla poskytovat vysoké (tedy více rizikové – viz údaje od ČNB) úvěry.
- Zohlednění velikosti a kapitálové vybavenosti DZ.

##### Negativní:

- Relativní limit na velikost úvěrů vázaný na kapitál je vzhledem k právu EU problematický, neboť takovéto limity jsou stanoveny v nařízení CRR a orgány dohledu nejsou zmocněny stanovit plošně přísnější limity.
- Shodná limitní úroveň na velikost úvěrů, vede k nadhodnocení (retailové)/podhodnocení (korporátní) limitní úrovně na určité typy úvěrů, neboť velikost korporátních úvěrů bývá obecně vyšší.

#### Varianta C.4: Úprava rozdělování zisku DZ

V České republice fungují DZ jako ziskově orientované subjekty. V zahraničí je běžnou praxí, že DZ plní sociální funkci a fungují na neziskovém principu. V případě, že v zahraničí přeci jen DZ dosáhne zisku, investuje ho, dle zásad WOCCU, do rozvoje DZ formou zlepšení stávajících procesů, zavedením nových produktů či služeb, snížením úrokových sazeb z úvěrů či zvýšením úrokových sazeb z vkladů. V České republice je rozdělení zisku nebo krytí ztráty DZ odsouhlaseno na členské schůzi schválením účetní uzávěrky, z níž zisk nebo ztráta vyplývá. DZ si tak může způsob rozdělení zisku upravit ve stanovách DZ, přičemž je umožněno zisk rozdělit na základě velikosti členského vkladu, tedy obdobně jako je tomu v akciové společnosti. Jak ovšem dokládá následující tabulka, tak většina zisku DZ směřuje do nerozděleného zisku minulých let. DZ tedy svůj zisk mezi členy nerozdělují, to ovšem nezaručuje, že kumulovaný nerozdělený zisk z minulých let nebude mezi členy v budoucnu rozdělen formou vypořádacího podílu.

Tabulka 16: Rozdělení zisku jednotlivých DZ v roce 2011 a 2012

DZ	Nerozdělený zisk z MO		Rezervní fond		Rizikový fond		Rozdělení zisku mezi členy	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
MPÚ	80,0%	ztráta	10,0%	ztráta	10,0%	ztráta		ztráta
MSD	80,0%	80,0%	10,0%	10,0%		10,0%		
Creditas	75,0%	80,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%		
WPB Capital	-	*	-	*	-	*	-	*
Akcenta	ztráta	ztráta	ztráta	ztráta	ztráta	ztráta	ztráta	ztráta
Artesa	80,0%	80,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%		
Peněžní dům	74,0%	78,0 %	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%		
Citfin	100,0%	100,0%						
PSD	80,0%	*	10,0%	*	10,0%	*		*
ANO	ztráta	ztráta	ztráta	ztráta	ztráta	ztráta	ztráta	ztráta
PDZ		*	50,0%	*	50,0%	*		*
Kredit	90,0%	*	10,0%	*		*		*
ČSD*								

Internetové stránky jednotlivých DZ

\* DZ údaje nezveřejnila

#### Varianta C.4.1: Implementace principu neziskovosti

V části I – Analýza sektoru DZ byl identifikován značný nárůst úvěrů se selháním v sektoru DZ od roku 2008. Nárůst úvěrového rizika by bylo vhodné snížit navýšením prostředků v rizikovém fondu. Tato varianta stanovuje jako jediný možný způsob alokace zisku jeho využití na krytí minulých či

případných budoucích ztrát, prostřednictvím jeho převedení do rizikového či rezervního fondu, případně jeho použitím pro krytí minulých neuhrazených ztrát. DZ by investovala část prostředků do rozvoje vnitřních procesů (ve prospěch všech členů), čímž by umenšovala svůj budoucí zisk. Pokud by DZ vygenerovala zisk, musela by převést povinnou část zisku do rezervního fondu a zbytek do rizikového fondu, případně na uhrazení ztráty z minulých let. Tím by došlo k posílení stability, respektive k nárůstu prostředků využitelných pro krytí případných ztrát z úvěrové činnosti.

#### **Dopady:**

##### Pozitivní:

- Vytváření rezervy z vlastních zdrojů na pokrytí případných budoucích ztrát, snížení rizika pro FPV.
- Využití zisku ku prospěchu celé členské základny.
- De facto zavedení principu neziskovosti, který je zcela běžný u DZ v řadě zemí.

##### Negativní:

- Příliš velké zásahy do očekávání dnes fungujících záložen a jejich členů.

#### **Varianta C.4.2: Navýšení povinné úrovně rizikového fondu DZ**

Tato varianta navrhuje navýšit povinnou výši rizikového fondu na úroveň 30 % souhrnu nesplacených úvěrů a záruk a reaguje tak na rostoucí úvěrové riziko identifikované v části I – Analýza sektoru DZ.

V současné době DZ zřizují ze zisku povinně tyto fondy:

- Rezervní fond DZ vytváří ve výši nejméně 10 % ročního zisku po zdanění. Tento fond se každoročně doplňuje, a to dokud nedosáhne 20 % základního jmění DZ.
- Rizikový fond DZ vytváří ke krytí rizik z poskytovaných úvěrů a záruk ve výši nejméně 10 % ročního zisku po zdanění vykázaného v účetní závěrce, až do té doby, než rizikový fond dosáhne 20 % souhrnu nesplacených úvěrů a záruk (§ 3 odst. 1 písm. c).

V případě implementace této varianty by musela DZ zvýšit roční příspěvky do rizikového fondu na úroveň nejméně 20 % ročního zisku po zdanění vykázaného v účetní závěrce, až do té doby, než rizikový fond dosáhne navrhované úrovně 30 % souhrnu nesplacených úvěrů a záruk.

#### **Dopady:**

##### Pozitivní:

- Varianta reaguje na zhoršení kvality úvěrového portfolia jednotlivých DZ od roku 2008 a nedostatečné množství prostředků v rizikovém fondu využitelných na krytí případných ztrát z úvěrové činnosti (viz následující tabulka č. 17).
- Navýšení prostředků na krytí budoucích ztrát z úvěrové činnosti – snížení rizika pro FPV.

**Negativní:**

- Rozdělení zbylé části zisku (nad rámec povinných odvodů) by nadále ovlivňovali členové DZ s nejvyššími členskými vklady.
- Vzhledem k tomu, že nerozdělený zisk se do výpočtu vypořádacího podílu započítává, přičemž rizikový a rezervní fond nikoliv, došlo by přijetím této varianty ke snížení vypořádacího podílu případných odcházejících členů. Tento dopad lze ovšem považovat spíše za neutrální, negativní vliv na odcházející členy v podobě nižšího vypořádacího podílu by byl totiž kompenzován pozitivním vlivem pro nové členy, respektive pro bezpečnější fungování DZ.
- V současné době jednotlivé subjekty nedosahují zákonem stanovené hranice 20 %, viz následující tabulka. Zvýšení úrovně rizikového fondu i ročních příspěvků tak nemusí v krátké době vyřešit nedostatek prostředků v rizikovém fondu – jedná se spíše o střednědobé řešení. Ne všechna opatření však musejí mít krátkodobé účinky, a proto lze tento dopad brát spíše jako neutrální.

Tabulka 17: Úroveň prostředků v rezervním a rizikovém fondu a jejich zákonem stanovená výše ke konci roku 2012

DZ (k 31.12.2012, v tis. Kč)	Rezervní fond	Rizikový fond	Ztrátové pohledávky kompenzované o opravné položky	Zákonem stanovená výše rezervního fondu - 20 % základního jmění	Zákonem stanovená výše rizikového fondu - 20 % nesplacených úvěrů a záruk	Zákonem stanovená výše rizikového fondu - 30 % nesplacených úvěrů a záruk
MPÚ	31 600		495 853	96 167	1 605 179	2 407 769
MSD	16 236		8 548	181 702	2 015 234	3 022 851
Creditas	3 939	5 739	150 177	152 838	1 054 766	1 582 150
WPB Capital	54 635		40 246	90 102	1 011 775	1 517 663
Artesa	155		17 618	126 170	387 189	580 783
Akcenta	0	0	55 482	47 201	375 186	562 778
Peněžní dům	2 164		17 636	16 733	123 907	185 860
Citfin	713		12	7 400	30 761	46 142
ANO	0	0	0	12 050	109 041	163 561
PSD	1 189	12 956	-	15 868	71 599	107 399
PDZ	6 882		-	7 494	89 736	134 604
Kredit	21 410		-	3 212	10 984	16 475
ČSD	1 883		-	7 466	12 844	19 266

Zdroj: Internetové stránky jednotlivých DZ

### Varianta C.5: Navýšení příspěvku DZ do FPV

V současné době zákon o družstevních záložnách u Fondu pojištění vkladů v plném rozsahu odkazuje na obdobné použití pravidel, které jsou stanoveny pro banky, včetně výše příspěvku do Fondu pojištění vkladů. Tato výše tak činí shodně pro DZ i banky

- 0,04 % z průměru objemu pojištěných pohledávek z vkladů za příslušné kalendářní čtvrtletí, pokud je objem prostředků ve Fondu pojištění vkladů nižší než 1,5 % celkového objemu pohledávek z vkladů
- 0,01 % z průměru objemu pojištěných pohledávek z vkladů v ostatních případech

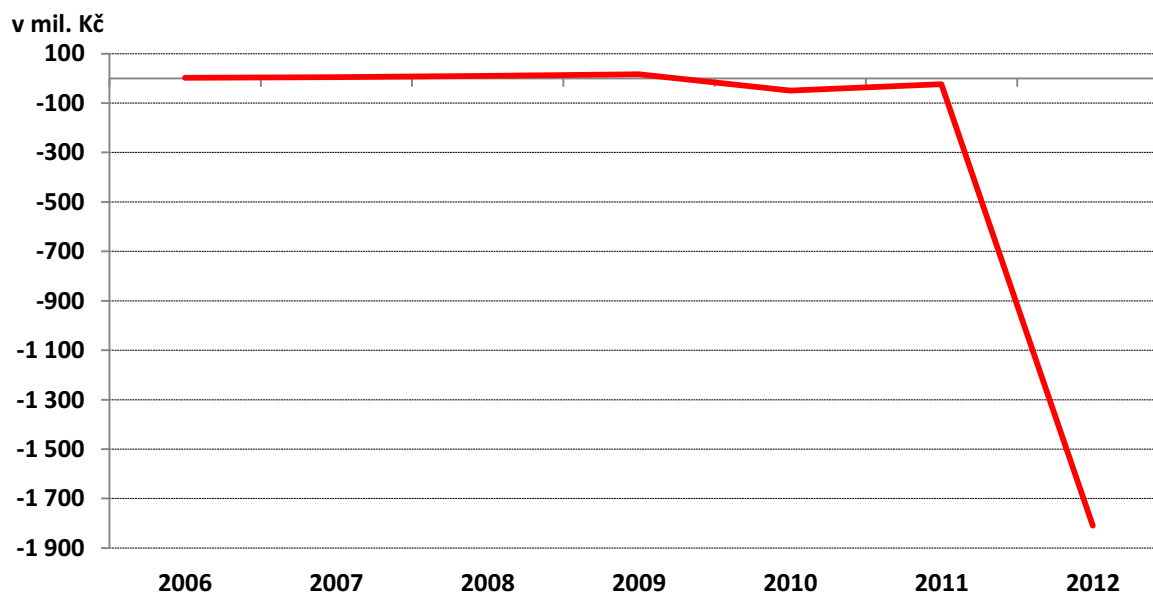


Toto pravidlo je upraveno v § 41c odst. 8 a 9 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. Pro stavební spořitelny je příspěvek nastaven na polovinu příspěvku bank a družstevních záložen.

Shodný příspěvek DZ a bank ovšem neodpovídá jejich rizikovému profilu a rozdílům mezi podnikání DZ a bank. Jak potvrdilo hodnocení finančního sektoru misí FSAP MMF v roce 2012, „bez ohledu na malou velikost sektoru mají družstevní záložny potenciál neúměrně velkého dopadu na Fond pojištění vkladů.“<sup>24</sup> Minimální (i reálný) základní kapitál je podstatně nižší než u bank, vyšší je podíl úvěrů v selhání, nižší je ve srovnání s bankovním sektorem míra tvorby opravných položek a vyšší nestabilitu sektoru DZ ilustrují i další ukazatele, jak dokládá kapitola I. Graf č. 9 navíc potvrzuje, že čisté příspěvky sektoru DZ do FPV za posledních sedm let jsou výrazně záporné (cca – 1,9 mld. Kč).

Od roku 2006, kdy jsou vklady DZ pojištěny společně s bankovními vklady u FPV, přispěl do konce roku 2012 sektor DZ do FPV necelých 78 mil. Kč. V roce 2010 ovšem byla odejmuta licence Vojenské družstevní záložně a družstevní záložně PWD. Ačkoliv se jednalo o dvě malé DZ, muselo FPV klientům těchto DZ vyplatit více, než do té doby do FPV naspořil celý sektor, a to přes 80 mld. Kč (do konce roku 2010 sektor DZ do FPV naspořil cca 31 mil. Kč). V roce 2012 bylo navíc odejmuto povolení Unibonu, který do té doby patřil mezi největší DZ na trhu. FPV tím vznikl závazek vůči klientům Unibonu ve výši přesahující 1 807 mil. Kč. Klientům zkrachovalých DZ bylo tedy za dobu, kdy jsou DZ pojištěny v rámci FPV, vyplaceno cca 1 887 mil. Kč, přičemž celý sektor přispěl do FPV pouze cca 78 mil. Kč. Čisté příspěvky sektoru DZ do FPV (příspěvky minus náhrady) tak ke konci roku 2012 činily přibližně - 1 810 mil. Kč, jak ilustruje i následující graf.

Graf 9: Vývoj čistých příspěvků sektoru DZ do FPV v letech 2006 - 2012



Výše pojištění vkladů odpovídá evropské směrnici o pojištění vkladů, která platí pro banky i družstevní záložny. Výše příspěvků je však plně v gesci České republiky. ČNB proto na základě dosavadní i potenciaální zátěže FPV prostřednictvím sektoru DZ (viz tabulka 8) navrhuje, aby

<sup>24</sup> Czech Republic: Technical Note on Selected Issues on the Credit Union Sector, IMF Country Report No. 12/176, str. 4.

podobně, jako jsou odlišeny příspěvky stavebních spořitelů a bank (dle stability sektoru), byly odlišeny i příspěvky bank a DZ. Následující tabulka přitom ilustruje, že příspěvky do bank/DZ jsou v ČR v mezinárodním srovnání relativně nízké.

Tabulka 18: Výše příspěvků do fondu pojištění vkladů ve vybraných zemích

Země	Výše příspěvku (%)	Prostředky ve fondu
Belgie	0,25	872,2 mil. EUR (31. 12. 2011)
Česká republika	0,04	24 mld. Kč (30. 6. 2012)
Estonsko	0,047	160 mil. EUR (31. 12. 2011)
Litva	0,45 (banky) 0,2 (družstevní záložny)	1,5 mld. LTL (31. 12. 2011)
Slovensko <sup>25</sup>	0,4*	168 mil. EUR (31. 12. 2011)
Švédsko	0,06 - 0,14 (dle výše kapitálové přiměřenosti dané banky v poměru ke kapitálové přiměřenosti ostatních bank)	n.a.

\*nejde přímo Fondu ochrany vkladů (FOV), ale do rezolučního fondu, příspěvek do FOV byl dočasně zrušen

Zdroj: Příslušné národní orgány

### Konkretizace varianty C5: Navýšení příspěvku DZ na dvojnásobek příspěvku banky

Při aplikaci této varianty by DZ do FPV přispívaly 0,08 % z průměru objemu pojištěných pohledávek z vkladů za příslušné kalendářní čtvrtletí, pokud je objem prostředků ve Fondu pojištění vkladů nižší než 1,5 % celkového objemu pohledávek z vkladů, v ostatních případech 0,02 %. Tuto úroveň lze odůvodnit prostřednictvím současného nastavení financování FPV, kdy příspěvek stavební spořitelny činí polovinu příspěvku banky, vzhledem k relativně nižší míře rizikovosti. Jak dokládá část I sektor DZ vykazuje vyšší nestabilitu než bankovní sektor, která se projevila zejména během klesající fáze hospodářského cyklu formou několika krachů DZ i relativně výraznějším zhoršením hlavních ukazatelů signalizujících stabilitu sektoru.

#### Dopady:

##### Pozitivní:

- Nastavení výše příspěvků do FPV dle rizikovosti jednotlivých sektorů.

##### Negativní:

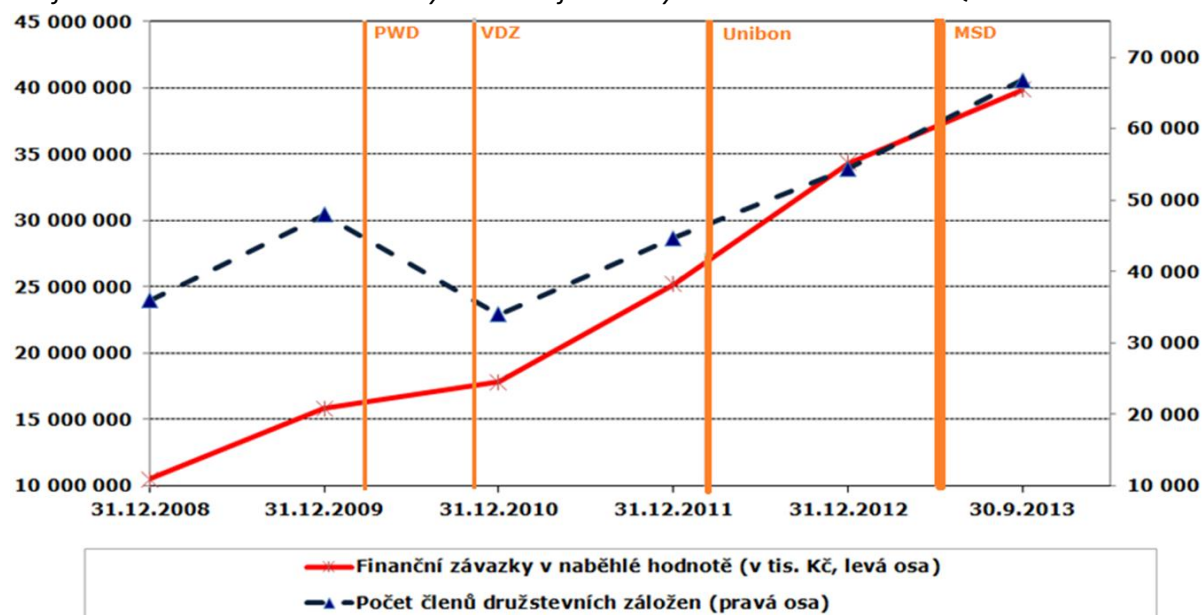
- Nižší důvěra vkladatelů v sektor DZ, který takto bude formálně označen jako rizikovější. Toto negativum ze strany DZ je však pozitivem z pohledu veřejného zájmu, neboť povede ke korekci chybného vnímání rizikovosti ze strany klientů.
- Nižší přehlednost systému pojištění vkladů a vyšší administrativní náročnost pro FPV.
- Dopad na klienty. Lze předpokládat, že vyšší příspěvek do FPV by se promítl v nižším úročení vkladů DZ. Průměrný úrok z klientských vkladů byl ovšem v roce 2012 v sektoru DZ 2,9 %. Navýšení příspěvku do FPV o 0,04 % z průměru objemu pojištěných pohledávek by mělo tedy na výši úroku z vkladů naprosto marginální dopad.

<sup>25</sup> Během roku 2012 došlo na Slovensku k praktickému zdvojnásobení příspěvku odváděného tamními úvěrovými institucemi. Během roku 2012 ukončily činnost 3 pobočky zahraničních bank. Zvýšení příspěvku nelze ani u jedné z nich považovat za důvod ukončení činnosti. Unibon, spořitelna a úvěrní družstvo, ukončilo činnost z důvodu odejmutí licence v ČR. HSBC Bank plc ohlásila odchod ze Slovenska z důvodu zefektivnění činnosti a celkového zjednodušení celosvětových aktivit. Crédit Agricole Corporate and Investment Bank S.A. zavřela v roce 2012 své pobočky nejen na Slovensku, ale i v ČR a Maďarsku. Žádná z poboček, které ukončily v roce 2012 činnost, nepatřila na Slovensku k významným bankám.

### Varianta C6: Snížení výše náhrady pojištěných vkladů

Jak vyplývá z části I, sektor DZ je oproti bankovnímu sektoru relativně méně stabilní. V sektoru DZ je ovšem stejně jako u bank pojištěna celková částka vkladů do výše 100 000 EUR. Klient tak do této výše vkladu nenese žádnou spoluúčast v případě krachu instituce. Jednotlivé DZ proto lákají potenciální členy na vyšší úroky z klientských vkladů. Osm z třinácti DZ přitom na svých internetových stránkách zmiňují, že vklady jsou u nich pojištěny ve stejné výši jako u bank.<sup>26</sup> Růst vkladů v sektoru DZ lze tedy do značné míry vysvětlit nivelizací rizika napříč institucemi přijímajícími vklady v důsledku jednotného pojištění vkladů. Tato skutečnost zvyšuje v sektoru DZ morální hazard, neboť eliminuje obecně vyšší rizikovost sektoru DZ. Vliv morálního hazardu ilustruje i následující graf, na kterém je patrné, že krach jednotlivých DZ v nedávné minulosti nevedl k výraznému poklesu vkladů/členů v sektoru DZ. Pokles členů, respektive pokles dynamiky růstu vkladů, sektoru DZ v roce 2010 byl dán především transformací záložny Fio na banku (květen 2010), respektive vynětím (členů a jejich vkladů) zkrachovalé Vojenské družstevní záložny a záložny PWD ze statistik. Vývoj v sektoru však lze v roce 2010 i přes krach dvou institucí považovat (dle vývoje uvedených ukazatelů) za relativně stabilní. Začátkem roku 2012 Česká národní banka odejmula družstvu Unibon povolení působit jako družstevní záložna. Ačkoliv v této době patřil Unibon mezi největší DZ, jeho krach nevedl k žádnému runu klientů na ostatní DZ, naopak počet členů i velikost vkladů v sektoru pokračovaly po zbytek roku v trendu výrazného nárůstu.

Graf 10: Nárůst sektoru DZ navzdory krachům jednotlivých DZ v letech 2008 – 3Q 2013



Zdroj: Internetové stránky ČNB

Minimální reakci členů na krach DZ v nedávné době lze vysvětlit pomocí:

- nízké propojenosti jednotlivých DZ;
- relativně malé velikosti jednotlivých DZ, kdy krach prakticky jakékoliv DZ vzhledem k její velikosti nemůže způsobit problémy českého finančního trhu; ale zejména
- 100% náhradou z celkového objemu pojištěných vkladů.

<sup>26</sup> Internetové stránky jednotlivých DZ

### Konkretizace varianty C.6: Snížení výše náhrady v sektoru DZ - z celkového objemu pojištěných vkladů ze 100 % na 90 %

Jistota náhrady ve výši 100 % objemu pojištěných vkladů (včetně úroků) podporuje morální hazard, zejména pak v kombinaci s relativně vyšším úročením vkladů v sektoru DZ. Snížení výše náhrady na 90 % (úroveň platná do roku 2008) by znamenalo spoluúčast vkladatele na případném krachu DZ. Hrozbou spoluúčasti na případném krachu by klesl i morální hazard, neboť klient by při svém rozhodování, kam uložit své prostředky, více zohledňoval rizikovost dané instituce.

#### Dopady:

##### Pozitivní:

- Snížení morálního hazardu - spoluúčast klientů na krachu DZ by vedla k jejich vyššímu zájmu o instituce, u kterých ukládají své peníze.
- Nižší finanční náročnost v případě výplat náhrad z FPV.

##### Negativní:

- Výrazné zvýšení rizikovosti sektoru DZ z pohledu vkladatele.
- Hrozba runu na DZ v problémech či na ostatní DZ v případě krachu jedné z nich.
- 10% ztráta prostředků vkladatele v případě krachu DZ.
- Nesoulad se směrnicí o DGS (94/19).

### Varianta C.7: Stanovení minimální výše členského vkladu

V současné době zákon o družstevních záložnách nestanovuje minimální výši členského vkladu. Připouští pouze, aby družstevní záložna, kromě základního členského vkladu, uplatňovala dodatečné členské vklady. Drtivá většina členů DZ však dodatečné členské vklady neskládá. Považuje se tak v první řadě za klienta DZ, který vstupuje do DZ za účelem využití produktů a služeb a nikoliv za účelem ovlivnění fungování samotné DZ. Členství se tak stává pouze nutnou podmínkou, jejíž splnění je v praxi pouze formální. Upozadění významu členství v družstvu je zvláště evidentní v případech, kdy družstevní záložnou stanovená výše členského vkladu je zcela zanedbatelná, jak tomu nasvědčují např. členské vklady ve výši do 1 000 Kč, a zejména pak členské vklady ve výši 1 Kč.

Jak vyplývá z tabulky č. 14, výše základního členského vkladu se v současné době pohybuje od 1 až do výše 30 000 Kč. Všechny velké a střední družstevní záložny uplatňují členské vklady v minimálních hodnotách, přičemž členský vklad ve výši 1 Kč má jedna velká a jedna střední družstevní záložna, ve výši 100 Kč dvě velké a jedna střední družstevní záložna, a ve výši 1 000 Kč jedna velká družstevní záložna. U malých družstevních záložen je situace rozdílná, neboť u třech malých družstevních záložen je stanoven členský vklad ve výši 30 000 Kč, resp. 17 000 Kč, resp. 14 000 Kč. Jedna malá družstevní záložna požaduje členský vklad ve výši 100 Kč. Zbylé tři malé družstevní záložny stanovily členský vklad ve výši 1 Kč.

Stanovení minimální výše členského vkladu na úrovni, která by nebyla zcela zanedbatelná a tudíž členství z ní vyplývající čistě formální, posílí uvědomění si rozdílu mezi tím, kdy se osoba stane klientem banky a kdy členem družstevní záložny, z povahy věci založené na principu vzájemnosti. Ve svém důsledku tak klesne i morální hazard v sektoru DZ, neboť členský vklad není ze zákona pojištěn a člen se tedy ve výši tohoto vkladu podílí na krachu DZ.

Při aplikaci této varianty by noví členové DZ od okamžiku stanoveného zákonem hradili členský vklad v zákonem stanovené minimální výši, přičemž DZ by nebyla omezena stanovit tento minimální členský vklad v částce vyšší. Stávající členové DZ by měli zákonem stanovenou lhůtu na to, aby dosavadní členský vklad na stanovenou výši doplnili. Pokud by tak neučinili, jejich členství v DZ by bylo ukončeno a případné pohledávky a závazky by byly v průběhu přechodného období vypořádány.

Stanovení minimální výše členských vkladů může být provedeno různými způsoby např. stanovením absolutní minimální částky bez zohlednění výše závazků DZ vůči svým členům, nebo s jejich zohledněním.

### **Podvarianta C.7.1: Stanovení minimální výše členského vkladu absolutní částkou**

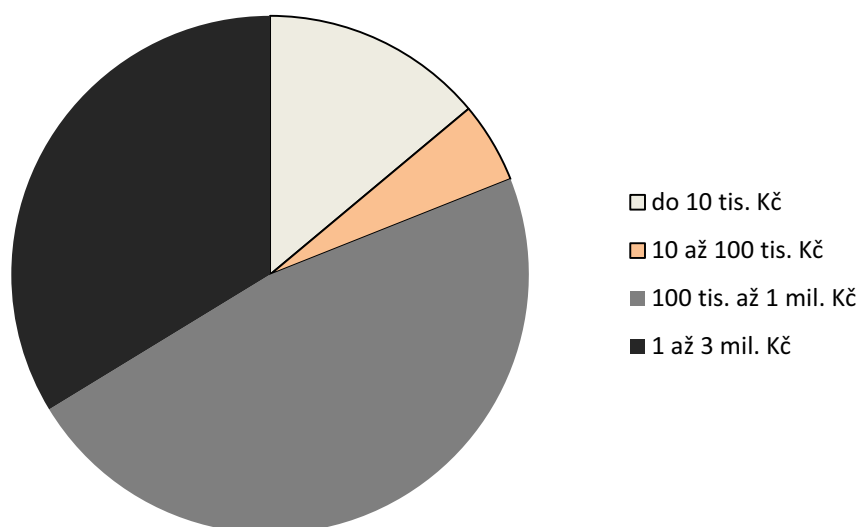
Jako východisko pro určení minimální výše členského vkladu lze použít stávající částky základních členských vkladů, tzn. hodnoty 1 Kč, 100 Kč, 1 000 Kč, 14 000 Kč, 17 000 Kč a 30 000 Kč. Částky mezi 1 Kč a 100 Kč lze považovat z hlediska motivace členů DZ na řádné správě a řízení družstva jako zanedbatelné a spíše nasvědčující obecnému poplatku za možnost používat služby DZ, než podílu na družstvu, z něhož pro držitele vyplývají práva a povinnosti. Částky 17 000 Kč nebo 30 000 Kč jsou již ve výši, která nemusí být pro všechny členy DZ vč. potenciálních členů, přiměřená. Zbývá tudíž úvaha o částce v intervalu 1 000 Kč až 14 000 Kč, která by byla pro členy DZ únosná a zároveň vedla k tomu, že členové DZ budou aktivnější, pokud jde o uplatňování především kontrolní funkce, ať zájmem o směřování DZ, způsob řízení DZ nebo její výsledky hospodaření. S přihlédnutím k aktuální výši minimální mzdy v ČR, průměrné mzdě v ČR a průměrnému starobnímu důchodu v ČR se jeví jako odůvodnitelné stanovit minimální členský vklad na úrovni 10 000 Kč. Nejedná se přitom o nevratný poplatek za vstup do družstva, ale o pořizovací cenu podílu na DZ, který bude v případě ukončení členství v DZ členovi vyplacen ve výši vypořádacího podílu. Lze očekávat, že částka 10 000 Kč bude pro širokou veřejnost přiměřená.

Podstatné je však posoudit výši členského vkladu také z pohledu jeho podílu na celkovém depozitu<sup>27</sup> daného člena, neboť členský vklad není úročen a není také pojištěn Fondem pojištění vkladů. Graf 11 níže ilustruje distribuci přijatých depozit u DZ. Vzhledem k nedostupnosti dat za stávající DZ byla pro ilustraci využita data ČNB za čtyři DZ, které v posledních několika letech zkrachovaly. Zde je však třeba upozornit na značné rozdíly u záložní A a D v porovnání se záložními B a C (viz. Tabulka 19). Data a Graf 11 mají tedy omezenou vypovídací schopnost (důsledky jsou popsány dále).

Z grafu je patrné, že 81 % veškerých vkladatelů u těchto DZ ukládalo více než 100 tis. Kč, přičemž depozitum u téměř 34 % ze všech vkladatelů přesahovalo dokonce 1 mil. Kč. Je tedy zřejmé, že navrhovaná výše minimálního členského vkladu na úrovni 10 000 Kč by neměla být pro tyto členy zásadní překážkou (představuje méně než 1/10 jejich depozita, u 34% dokonce méně než 1%). Téměř 14 % ze všech vkladatelů ovšem u daných DZ uložilo částku nižší, než je 10 000 Kč. Lze předpokládat, že pro tyto členy nebude minimální výše členského vkladu na úrovni 10 000 Kč akceptovatelná a DZ v případě přijetí tohoto opatření opustí.

<sup>27</sup> V části C.7 je pro jasnější oddělení používáno pojmu „vklad“ pouze ve smyslu členského vkladu, zatímco pro vklad ve smyslu depozita je použit pojem „depozitum“.

Graf 11: Distribuce přijatých depozit u čtyř zkrachovalých DZ (dle počtu vkladatelů kumulovaně)



Zdroj: ČNB

Graf 11 ilustruje součet vkladatelů v rámci dané výše depozit za 4 DZ. Jak je patrné z Tabulky 19, distribuce depozit dle výše se u jednotlivých DZ značně liší. Některé subjekty mohou evidovat i 2/3 všech členů s depozity do 10 000 Kč. U takových DZ by pak stanovení výše minimálního členského vkladu na úrovni 10 000 Kč pravděpodobně znamenalo ukončení členství, což by vzhledem k jejich podílu na celkové členské základně dané DZ mohlo znamenat problém s výplatou depozita a zásadní ohrožení existence DZ. Jak je však uvedeno výše, data jsou pouze ilustrativní, neboť odrážejí situaci pouze 4 již zkrachovalých DZ. Nelze z nich tedy činit kategorické závěry pro stávající DZ na trhu. Pokud by ovšem daný vzorek odpovídal současné situaci na trhu, pak by implementace nastavení minimální výše členského vkladu na úrovni 10 000 Kč nepředstavovala pro větší DZ zásadní existenční problém (potenciální odchod méně než 1/5 členské základny), naopak pro menší subjekty by byla velmi problematická.

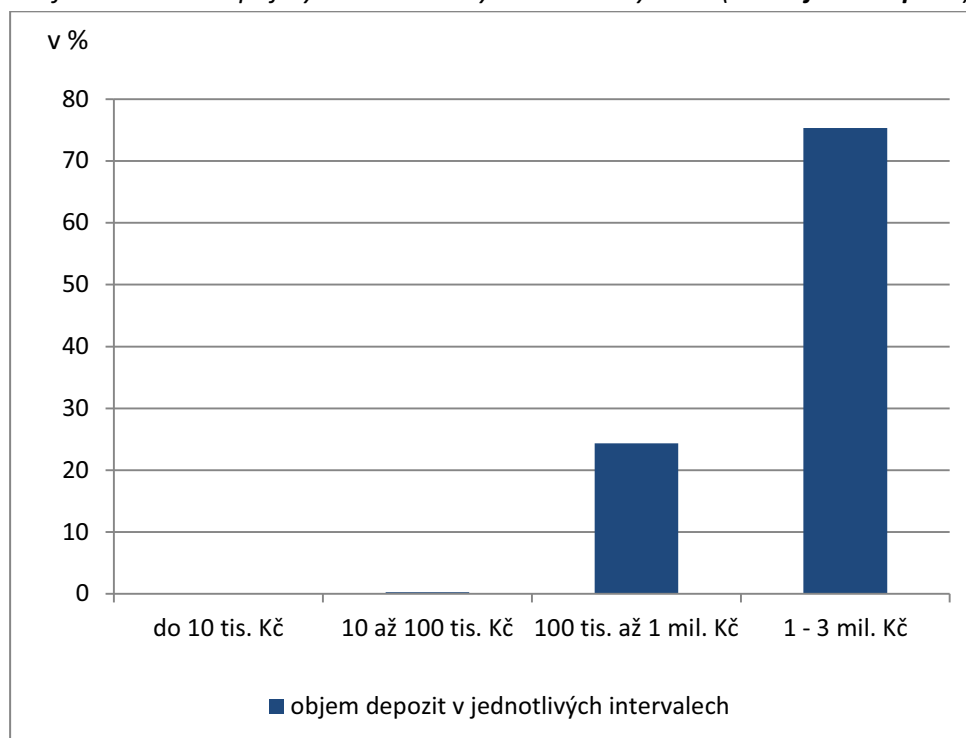
Tabulka 19: Distribuce přijatých depozit u čtyř zkrachovalých DZ (dle počtu vkladatelů v jednotlivých DZ)

Distribuce vkladů	Počet vkladatelů v jednotlivých DZ			
	A	B	C	D
do 10 tis. Kč	12,4 %	66,7 %	60,0 %	12,1 %
10 až 100 tis. Kč	5,1 %	9,2 %	8,6 %	4,2 %
100 tis. až 1 mil. Kč	45,6 %	16,9 %	24,3 %	59,8 %
1 až 3 mil. Kč	36,9 %	7,2 %	7,1 %	23,9 %

Zdroj: ČNB

Následující graf č. 12, respektive tabulka č. 20 ilustrují totéž, avšak z pohledu objemu depozit posledně zkrachovalých DZ.

Graf 12: Distribuce přijatých vkladů u čtyř zkrachovalých DZ (dle objemu depozit)



Zdroj: ČNB

Tabulka 20: Distribuce přijatých depozit u čtyř zkrachovalých DZ (dle objemu depozit v jednotlivých DZ)

Distribuce vkladů	Objem depozit v jednotlivých DZ			
	A	B	C	D
do 10 tis. Kč	0,6%	0,0%	0,0%	0,6%
10 až 100 tis. Kč	2,3%	0,2%	0,4%	1,6%
100 tis. až 1 mil. Kč	44,6%	22,4%	37,0%	45,3%
1 až 3 mil. Kč	52,6%	77,4%	62,6%	52,6%

Zdroj: ČNB

**Dopady:****Pozitivní:**

- Dojde k posílení finanční zainteresovanosti členů DZ a tím i jejich zájmu o směřování a řízení družstevní záložny a zvýšení motivace klientů – členů DZ získávat informace o hospodaření DZ, účastnit se členských schůzí a aktivněji uplatňovat svá práva týkající se zejména kontroly DZ. Stanovení minimální výše členského vkladu však nemusí vést nutně ke stavu, kdy budou všichni členové plně vnímat svá práva a povinnosti a zajímat se o situaci dané DZ.
- Dojde ke snížení morálního hazardu v sektoru DZ, neboť členský vklad není ze zákona pojištěn.
- Rovný přístup k členům DZ, kteří jsou vůči DZ v pozici čistého dlužníka, a členům DZ, kteří jsou vůči DZ v pozici čistého věřitele (stejná výše minimálního členského vkladu pro všechny členy).
- Možné posílení stability sektoru DZ v případě, kdy by stávající členové navyšovali svůj základní členský vklad na výši odpovídající nové zákonné úpravě.

Negativní:

- Možnost ukončení členství většího počtu členů DZ v kratším období a následné výplaty vypořádacích podílů, jejichž výše může být ohrožena z důvodu nutnosti rychlého prodeje aktiv za účelem získání hotovosti určené na vypořádací podíly. Toto negativum může mít výrazný dopad zejména v období finanční nestability, kdy mohou problémy DZ vést k runu na hotovost určenou na vypořádací podíly a samotnou DZ tak v nestabilním období dále destabilizovat.
- Základní členský vklad není pojištěn ve FPV – v případě krachu dané DZ bude členovi vyplacena pouze náhrada jeho depozita.
- Nastavení minimální výše členského vkladu může vést k odchodu „malých“ členů, což může ohrozit zejména menší subjekty a vést k situaci, kdy DZ budou složeny převážně z majetných členů, což je v rozporu s principy WOCCU.

**Podvarianta C.7.2: Stanovení minimální výše členského vkladu pomocí procentní výše z depozit (bez stropu pro výši členského vkladu)**

Oproti podvariantě C.7.1., kdy minimální výše členského vkladu je stanovena absolutní částkou, podvarianta C.7.2. je založena na omezení depozit u DZ v závislosti na výši členského vkladu člena DZ, což by posilovalo zainteresovanost člena DZ na činnosti DZ úměrně výši depozit. Vazba na objem přijatých úvěrů není v této podvariantě zvažována. Člen čerpající úvěr je v pozici deficitního subjektu a nemá volné prostředky pro složení vyššího členského vkladu. V takovém případě by totiž členský vklad buď navyšoval zadlužení daného člena, anebo představoval určitou formu akontace, což není v souladu se záměrem opatření jako celku.

Implementace této podvarianty si vyžádá možnost úpravy výše členského vkladu v závislosti na stavu pohledávek z vkladů členů DZ, nebo-li stavu závazků DZ vůči členům DZ. Členové DZ některá depozita používají pouze nebo zejména pro platební služby. Navyšování členských vkladů v důsledku došlých plateb, např. v rámci podnikání členů DZ, a jejich bezprostřední snižování po provedení plateb členů DZ jejich obchodním partnerům by systém stanovování členských vkladů nadměrně komplikovalo a zatěžovalo. Bylo by patrně nutné takové transakční účty (přesné definované, popř. účty neúročené) z výpočtu členského vkladu vyloučit. Bylo by rovněž nutné zajistit takový způsob vypořádání pohledávek a závazků za situace, kdy je splněna povinnost z hlediska výše původního vstupního členského vkladu, ale není splněna povinnost navýšit jej v případě změny výše vkladového účtu člena DZ z důsledku obchodního vztahu člena DZ, resp. omezit provedení platebních služeb pro člena DZ, např. odmítnout platbu, která by znamenala navýšení členského vkladu.

Dopady:Pozitivní:

- Dojde k posílení finanční zainteresovanosti členů DZ a tím i jejich zájmu o směřování a řízení družstevní záložny a zvýšení motivace klientů – členů DZ získávat informace o hospodaření DZ, účastnit se členských schůzí a aktivněji uplatňovat svá práva týkající se zejména kontroly DZ. Přestože ani zde nemusí stanovení minimální výše členského vkladu nutně vést ke stavu, kdy budou všichni členové plně vnímat svá práva a povinnosti a zajímat se o situaci dané DZ, je zde motivace výrazně silnější než u podvarianty C.7.1., neboť podvarianta C.7.2 lépe odpovídá míře participace daného člena na produktech a službách DZ.



- Dojde ke snížení morálního hazardu v sektoru DZ, neboť členský vklad není ze zákona pojištěn.
- Možné posílení stability sektoru DZ v případě, kdy by stávající členové navyšovali svůj základní členský vklad na výši odpovídající nové zákonné úpravě.

#### Negativní:

- Stejná jako u podvarianty C.7.1, a navíc:
- Komplikovanost stanovování minimální výše členského vkladu, zejména z hlediska aktualizace výše v závislosti na pohybu na účtech.
- Nižší atraktivita DZ pro „větší“ členy. Jak ilustruje graf č. 11, 34 % všech členů nedávno zkrachovalých DZ mělo depozitum v hodnotě 1 – 3 mil. Kč. Graf č. 12 ilustruje celkový objem depozit v jednotlivých intervalech u čtyř posledně zkrachovalých DZ. Z grafu je patrné, že v těchto subjektech činil souhrn depozit v intervalu 1 – 3 mil. Kč přes 75 % celkových depozit. V případě, že by členský vklad představoval 10 % depozita, pak by členský vklad těchto členů musel činit 100 tis. – 300 tis. Kč. Je zřejmé, že takováto výše nepojištěného členského vkladu by mohla být pro velkou část těchto členů neakceptovatelná. Tito členové mohou snížit svoje depozitum na úroveň odpovídající desetinásobku členského vkladu, případně z DZ odejít. Odchod velkých členů, respektive snížení jejich depozit, by mělo pro DZ více negativní dopad než odchod malých členů, který hrozí v případě implementace předchozí varianty a ohrozil by stabilitu celého sektoru DZ, nikoliv jen menších subjektů.
- Nerovný přístup k členům DZ, kteří jsou vůči DZ v pozici čistého dlužníka (výše minimálního členského vkladu není navázána na objem čerpaných úvěrů), a členům DZ, kteří jsou vůči DZ v pozici čistého věřitele (výše minimálního členského vkladu naopak je navázána na objem depozit).
- Snížení regulatorního kapitálu tier 1 je podle CRR podmíněno souhlasem orgánu dohledu. Nutnost udělování souhlasu v případě velmi častých změn výše členského vkladu je neefektivní a znamenala by administrativní zátěž pro ČNB i samotné DZ (a to i v případě, že by se využila možnost udělení paušálních výjimek, neboť i ty může ČNB udělovat jen podle konkrétní situace jednotlivých DZ).
- Částečné narušení logické posloupnosti kroků (kdy se určitá osoba nejdříve stane členem a až posléze začne využívat produkty a služby dané DZ), neboť by výše členského vkladu byla odvozena od míry využití dané služby. Člen by tak musel nejdříve anticipovat velikost svých budoucích depozit a až následně je realizovat.

#### **Podvarianta C.7.3: Stanovení minimální výše členského vkladu kombinací absolutní částky a procentní výše z depozit (se stropem pro výši členského vkladu)**

Tato varianta představuje kompromis předchozích dvou, kdy fixní složka základního členského vkladu představuje 1 000 Kč. Tu by musel zaplatit každý zájemce, aby se mohl stát členem DZ a využívat její služby, a to jak depozitní, tak i úvěrové (tím dochází k částečnému odstranění jednoho z negativ podvarianty C.7.2). Takto nízká částka základního členského vkladu by sice představovala nutnost jeho navýšení u osmi subjektů, avšak pouze o 900 Kč, resp. o 999 Kč. Takovéto navýšení sice již znamená určitou zainteresovanost člena na fungování DZ, nicméně bez dalšího by zřejmě nevedlo k pozitivům zmíněným v přechodných variantách v případě, kdy by daný člen u dané DZ deponoval částky v desítkách tisíc Kč. Proto tato varianta vedle fixní složky počítá také s variabilní složkou

základního členského vkladu, která představuje 10 % z výše vkladu člena, pouze však z úročených depozit (tím by mohly být vyjmuty účty vedené čistě pro realizaci platebního styku, kde lze očekávat výrazné výkyvy ve výši zůstatku, resp. umožněno připsání vyšší částky na účet daného člena, bez ohledu na výši jeho členského vkladu). Nový člen by tak vstupoval do DZ s jistou představou o výši svého budoucího depozita (obdoba cílové částky ve stavebním spoření) a na základě této představy by složil výši členského vkladu. V případě, že by složil členský vklad, např. ve výši 5 000 Kč, měl by pro futuro otevřenou možnost pro depozitum do výše 50 000 Kč. Hranici depozita by mohl překročit pouze v případě navýšení členského vkladu. V případě, že by chtěla DZ snížit volatilitu regulatorního kapitálu tier 1 (do něj se započítávají členské vklady), mohla by změnu členského vkladu a tedy maximální úroveň depozita zatížit poplatkem (opět analogie stavebního spoření, kde je změna výše cílové částky také zatížena poplatkem a motivuje účastníky spíše k méně častým změnám).

Aby zavedení minimální výše členského vkladu nevedlo k odlivu členů s vysokými depozity a destabilizaci sektoru DZ, je vhodné stanovit také strop pro výši celkové úrovně členského vkladu. Tento strop by měl být dostatečně vysoký, aby představoval částku, která i v případě vysokých depozit (v řádu stovek tisíc Kč, resp. až do výše limitu pojištění vkladů, tedy 100 tis. EUR) bude přispívat k posílení principu vzájemnosti a ke snížení morálního hazardu. Současně by tento strop neměl být příliš vysoký, aby nevedl k odlivu členů s vysokými depozity a destabilizaci sektoru DZ z důvodu nutnosti jednorázově navýšit členský vklad. Ke stanovení správné výše stropu neexistují přesná data, nicméně za vhodnou lze považovat úroveň 20 000 Kč. Současně je vhodné provést po několika letech přezkum této úrovně stropu - v případě, že by toto nastavení nevedlo k dostatečnému podpoření principu vzájemnosti, by mělo dojít ke korekci.

#### **Dopady:**

##### **Pozitivní:**

- Dojde k posílení finanční zainteresovanosti členů DZ a tím i jejich zájmu o směřování a řízení družstevní záložny a zvýšení motivace klientů – členů DZ získávat informace o hospodaření DZ, účastnit se členských schůzí a aktivněji uplatňovat svá práva týkající se zejména kontroly DZ. Přestože ani zde nemusí stanovení minimální výše členského vkladu nutně vést ke stavu, kdy budou všichni členové plně vnímat svá práva a povinnosti a zajímat se o situaci dané DZ, je zde motivace spíše silnější než u podvarianty C.7.1., neboť podvarianta C.7.3 lépe odpovídá míře participace daného člena na produktech a službách DZ, nicméně slabší než u podvarianty C.7.2, zejména u členů s vysokými depozity.
- Dojde ke snížení morálního hazardu v sektoru DZ, neboť členský vklad není ze zákona pojištěn.
- Možné posílení stability sektoru DZ v případě, kdy by stávající členové navyšovali svůj základní členský vklad na výši odpovídající nové zákonné úpravě.

##### **Negativní:**

Některá z negativ přechozích dvou variant přetrvávají, konkrétně:

- Nerovný přístup k členům DZ, kteří jsou vůči DZ v pozici čistého dlužníka (výše minimálního členského vkladu je pro členy, kteří pouze čerpají úvěr, dosahuje pouze 1 000 Kč), a členům DZ, kteří jsou vůči DZ v pozici čistého věřitele (výše minimálního členského vkladu naopak je navázána na objem depozit). Toto negativum je však slabší než u podvarianty C.7.2.

- Možnost ukončení členství většího počtu členů DZ v kratším období (členů, pro které bude výše členského vkladu neakceptovatelná) a následné výplaty vypořádacích podílů, jejichž výše může být ohrožena z důvodu prodeje aktiv ve stresu za účelem získání hotovosti určené na vypořádací podíly. Toto negativum může mít výrazný dopad zejména v období finanční nestability, kdy mohou problémy DZ vést k runu na hotovost určenou na vypořádací podíly a samotnou DZ tak v nestabilním období dále destabilizovat.
- Základní členský vklad není úročen ani pojištěn ve FPV – v případě krachu dané DZ bude členovi vyplacena pouze náhrada jeho depozita (negativum z pohledu člena, naopak pozitivum z pohledu systému z důvodu snížení morálního hazardu).

Varianta C.7.3 ovšem eliminuje hlavní negativa předchozích dvou variant, neboť v případě její implementace:

- by nedocházelo k tak častým změnám úrovně regulatorního kapitálu jako ve variantě C.7.2.,
- fixní složka členského vkladu by byla vztažena i na členy bez depozit, kteří pouze čerpají úvěr,
- fixní složka členského vkladu by nebyla likvidační pro malé klienty jako v případě C.7.1 a
- variabilní složka členského vkladu by byla omezena částkou 20 000 Kč, což by bylo pro velké klienty akceptovatelné, oproti neomezené výši členského vkladu ve variantě C.7.2.

Z dosavadního porovnání výše uvedených dopadů podvarianty C.7.1, podvarianty C.7.2 a podvarianty C.7.3 vyplývá, že podvarianta C.7.3 založená na výpočtu minimálního členského vkladu kombinací absolutní částky a procentní výše z depozit (se stropem pro požadovanou minimální výši členského vkladu) je vhodnějším nástrojem na posílení zainteresovanosti členů DZ na dění v družstvu při současném snížení morálního hazardu, než ostatní dvě podvarianty. Posouzení způsobu implementace stanovení minimálního členského vkladu pomocí přechodných ustanovení je proto provedeno jen pro podvariantu C.7.3.

#### **Přechodná ustanovení:**

Přechodné období je vhodné sladit s lhůtou pro transformaci DZ na banku dle varianty B.1. Dřívější zavedení by totiž mohlo vést k situaci, kdy velká či střední DZ (u které lze očekávat využití možnosti transformace na banku) bude vyžadovat od svých členů navýšení členského vkladu na nově zavedenou minimální úroveň, a krátce na to po získání bankovní licence bude členské vklady vracet (resp. převádět do podílu na kapitálu či do depozita). V této situaci by navíc mohlo dojít k odlivu části členské základny z důvodu neakceptace povinnosti navýšit členský vklad, což by mohlo ohrozit proces transformace dané DZ na banku. Blíže viz část implementace navrhovaných řešení.

Vzhledem k potřebě zmírnit negativa varianty C. 7 by měla být implementace provedena postupně, a to spíše ve střednědobém horizontu a v souladu s lhůtou pro transformaci DZ na banku (varianta B.1). Tím by byly omezeny negativní dopady na stávající členy DZ, zejména členy DZ se závazky z úvěrů určených na podnikání. Implementace stanovení minimální výše členského vkladu si vyžádá přechodné období, které umožní DZ i členům DZ dostatečně se přizpůsobit novým podmínkám. V případě nových i stávajících členů DZ je opodstatněné uplatňovat požadavek na stanovenou minimální výši členského vkladu 36 měsíců po nabytí účinnosti novely zákona. U stávajících členů DZ by okamžitý požadavek na navýšení členského vkladu upřel těmto členům možnost posoudit podmínky členství v družstvu a případně ukončit členství v DZ předtím, než by museli navýšovat členský vklad. U nových členů by okamžitý požadavek na navýšení členského vkladu mohl ohrozit

transformaci na banku dle opatření B.1. Pokud však členové DZ do 36 měsíců od nabytí účinnosti novely zákona nenavýší svůj členský vklad na stanovenou úroveň, je třeba stanovit další postup. V případě navýšení na základní minimální úroveň (1 000 Kč) jejich členství pokračuje, avšak depozita nad částku 10 000 Kč (za všechny účty u dané DZ) nebudou úročena. Úvěry nejsou v této situaci dotčeny vůbec. Ovšem v případě, že se stávající členové DZ rozhodnou nezvýšit členský vklad ani na stanovenou minimální výši (1 000 Kč), pak by mělo být jejich členství ze zákona ukončeno a vypořádací podíl stanoven a vypořádán ve lhůtách a za podmínek jako při ukončení členství na základě rozhodnutí člena. S ohledem na běžící depozitní či úvěrové smlouvy a s ohledem na zajištění stability dotčené DZ je však žádoucí nastavení adekvátní doby pro vypořádání pohledávek a závazků z těchto běžících smluv.

Tabulka 21: Vybraná aktiva a závazky DZ podle smluvní zbytkové splatnosti

DZ k 31. 1. 2014 (v tis. Kč)	Souhrn za zbytkovou splatnost	Z toho: nad 6 měsíců do 1 roku včetně, Standardní pohledávky, závazky	Z toho: nad 1 rok do 2 let včetně, Standardní pohledávky, závazky	Z toho: nad 2 roky do 5 let včetně, Standardní pohledávky, závazky	Z toho: nad 5 let, Standardní pohledávky, závazky	Z toho: Pohledávky sledované a se selháním
Úvěry a jiné pohledávky za klienty	22 561 324	1 430 560	2 743 794	5 245 929	1 747 966	9 450 308
Finanční závazky v naběhlé hodnotě	28 343 553	4 904 969	4 489 931	5 343 930	138 074	

Zdroj: Interní data ČNB na základě pravidelného výkaznictví DZ

Z tabulky č. 20 vyplývá, že podstatná část pohledávek a závazků členů DZ je se střednědobou smluvní zbytkovou splatností. Té odpovídá přechodnými ustanoveními určená doba, po kterou mohou členové DZ, kteří se rozhodnou nenavýšit členský vklad na stanovenou minimální výši (1 000 Kč), zůstat klientem dotčené DZ. Tato přechodná doba se jeví jako dostatečná v délce 36 měsíců od okamžiku, kdy začnou být účinná pravidla o vazbě výše depozita na výši členského vkladu - tedy celkem 72 měsíců od nabytí účinnosti novely zákona jako celku. Rozhodující část standardních pohledávek a rozhodující část závazků, jak vyplývá z tabulky č. 20, má smluvní zbytkovou splatnost do 5 let, navržená lhůta tedy navíc nabízí 12 měsíční rezervu Sledované pohledávky a pohledávky se selháním, jejichž poměrně vysoký objem pohledávek uvádí tabulka č. 20, jsou charakteristické tím, že jsou zpravidla již po splatnosti.

#### **Podvarianta C.7.4: Stanovení minimální výše členského vkladu kombinací absolutní částky a procentní výše z depozit (bez stropu pro nová depozita)**

Tato podvarianta je kombinací podvariant C.7.2 a C.7.3 a modifikuje způsob implementace (lhůty v přechodných ustanoveních) navržený pro variantu C.7.3. Do vyhodnocení dopadů (RIA) byla přidána v průběhu vypořádání vnějšího připomínkového řízení na základě zásadní připomínky ČNB. Nebyla tedy konzultována s dalšími povinnými připomínkovými místy a nebyla součástí konzultací popsanych na konci této zprávy. Tato podvarianta, obdobně jako podvarianta C.7.3, zavádí pro všechny členy fixní složku členského vkladu ve výši 1 000 Kč. Tu by musel zaplatit každý zájemce, aby se mohl stát členem DZ a využívat její služby, a to jak depozitní, tak i úvěrové (tím dochází k částečnému odstranění jednoho z negativ podvarianty C.7.2).

Dále se však režim různí pro dvě skupiny depozit:

**a) Depozita vložená před nabytím účinnosti zákona, u kterých nedojde ke „změně“**

Pro depozita vložená po nabytí účinnosti zákona by platilo pravidlo navržené v podvariantě C.7.2 s upřesněním, že ta část souhrnu depozit člena, ke které je vyplácen úrok či obdobná výhoda, by nesměla přesáhnout desetinasobek výše členského vkladu (souhrnu základního a dalšího členského vkladu) daného člena. Strop zvažovaný ve variantě C.7.3 by se tedy neuplatnil.

Pro depozita vložená před nabytím účinnosti zákona je však nutné zachovat stávající podmínky, a to alespoň po určitou přechodnou dobu. Podvarianta C.7.4 tedy počítá s přechodným ustanovením, dle kterého by bylo možné zachovat depozita spojená s úrokem či obdobnou výhodou vložená před nabytím účinnosti zákona po dobu tří let od nabytí účinnosti zákona bez omezení daného desetinasobkem výše členského vkladu daného člena. Po uplynutí této tříleté lhůty by se na tato depozita vztahovalo pravidlo uvedené ve variantě C.7.3, tedy pravidlo 10:1 se stropem na úrovni 20 000 Kč. Podmínkou tohoto režimu však je, že tato depozita nesmí být ze strany člena „změněna“, tj. navýšena (jinak než připsanými úroky) nebo prodloužena jejich splatnost (v případě termínovaných vkladů vč. obnovy vkladu, tj. revolvingu). V případě, že by bylo depozitum „změněno“, pak by od následujícího dne po navýšení plně platilo pravidlo 10:1 pro celý souhrn vkladů (nových i původních), se kterými by byl spojen úrok či obdobná výhoda, a to v režimu podvarianty C.7.2, tedy bez stropu.

**b) Depozita vložená po nabytí účinnosti zákona a/nebo depozita, kde dojde ke „změně“**

U depozit vložených po nabytí účinnosti zákona by, stejně jako u depozit vložených dříve, avšak u kterých došlo ke „změně“ (viz výše), by se vztahovalo pravidlo 10:1 bez stropu, tedy dle varianty C.7.2 (fixní složka členského vkladu ve výši 1 000 Kč samozřejmě zůstává platná). Vzhledem k tomu, že se jedná o nová depozita, je v této podvariantě zvažována účinnost od okamžiku nabytí účinnosti zákona jako takového (1. 1. 2015).

**Dopady:**

**Pozitivní:**

- Dojde k posílení finanční zainteresovanosti členů DZ a tím i jejich zájmu o směřování a řízení družstevní záložny a zvýšení motivace klientů – členů DZ získávat informace o hospodaření DZ, účastnit se členských schůzí a aktivněji uplatňovat svá práva týkající se zejména kontroly DZ. Přestože ani zde nemusí stanovení minimální výše členského vkladu nutně vést ke stavu, kdy budou všichni členové plně vnímat svá práva a povinnosti a zajímat se o situaci dané DZ, je zde motivace výrazně silnější než u všech výše uvedených podvariant.
- Dojde ke snížení morálního hazardu v sektoru DZ, neboť členský vklad není ze zákona pojištěn. Tento dopad je u této podvarianty nejsilnější.
- Možné posílení stability sektoru DZ v případě, kdy by stávající členové navyšovali svůj základní členský vklad na výši odpovídající nové zákonné úpravě. Případný dopad je u této podvarianty nejsilnější.

**Negativní:**

- Podmínky pro stávající vkladatele (resp. depozita realizovaná před účinností zákona) a nové vkladatele (resp. depozita realizovaná po účinnosti zákona) budou diametrálně odlišné. Zatímco stávající vkladatel bude muset při stávajícím depozitu 2,5 mil. Kč složit členský vklad

ve výši 20 000 Kč (od roku 2018, do té doby nemusí skládat žádný členský vklad), nový vkladatel bude při stejném depozitu muset složit členský vklad ve výši 250 000 Kč (již od začátku roku 2015). To může vést k situaci, kdy se výrazně omezí příliv nových depozit do sektoru DZ, což se může následně negativně odrazit ve schopnosti dané DZ získávat potřebné zdroje v podobě depozit členů, tak také v procesu transformace na banku (z důvodu dočasné konkurenční nevýhody vůči bankám – viz poslední bod). Omezení přílivu nových depozit může být pozitivní z pohledu snahy udržet sektor DZ jako sektor minoritní.

- Změna depozita realizovaného před nabytím účinnosti zákona (např. zvýšení depozita, prodloužení splatnosti, obnova termínovaného vkladu) znamená, že se na celé depozitum vztáhnou podmínky platné pro nová depozita, což může vést tyto vkladatele k výběru depozita, tedy odlivu prostředků z DZ. Pokud by k tomuto došlo ve větší míře, mohou v dané DZ nastat potíže se zajištěním likvidity. Případný krach DZ by vyústil v čerpání prostředků z FPV (v případě nedostatku prostředků ve FPV pak k eventuální potřebě poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu).
- Existuje tedy silné riziko výrazného přílivu velkých vkladatelů v sektoru DZ před účinností zákona, respektive před účinností tohoto opatření. Lze očekávat, že DZ budou chtít zajistit dostatečné zdroje za „starých“ podmínek. Tento nárůst velkých vkladatelů může prohloubit rizika pro FPV v případě následného odejmutí povolení k činnosti některé z DZ.
- Lze předpokládat, že tito velcí vkladatelé budou mít své prostředky uloženy DZ pouze během doby, kdy bude DZ držet vysoké úroky na vkladech oproti konkurenci. Ve chvíli, kdy dojde k relativnímu snížení úrokových sazeb, existuje silné riziko odlivu těchto velkých vkladatelů, respektive riziko vzniku problémů s likviditou DZ, které mohou vyústit až v její krach.
- Účinnost tohoto opatření pro nové vkladatele (resp. nová depozita) není sladěna s účinností opatření, které umožňuje postupnou transformaci DZ na banku (varianta B.1, tedy od 1. 1. 2018). Tato nekonzistence může některým subjektům komplikovat proces transformace na banku, neboť se jedná o opatření, které má výrazný dopad na předmět podnikání DZ. DZ by tak v mezidobí od nabytí účinnosti zákona do okamžiku završení procesu transformace na banku operovala za odlišných podmínek než banky, což by pro ni znamenalo zásadní konkurenční nevýhodu. Lze zde tedy spatřovat konflikt podvarianty C.7.3 s variantou B.1.

Další negativa jsou obdobná jako v předchozích podvariantách, a to:

- Nerovný přístup k členům DZ, kteří jsou vůči DZ v pozici čistého dlužníka (výše minimálního členského vkladu je pro členy, kteří pouze čerpají úvěr, dosahuje pouze 1 000 Kč), a členům DZ, kteří jsou vůči DZ v pozici čistého věřitele (výše minimálního členského vkladu naopak je navázána na objem depozit). Toto negativum je však slabší než u podvarianty C.7.2.
- Možnost ukončení členství většího počtu členů DZ v kratším období (členů, pro které bude výše členského vkladu neakceptovatelná) a následné výplaty vypořádacích podílů, jejichž výše může být ohrožena z důvodu nutnosti rychlého prodeje aktiv za účelem získání hotovosti určené na vypořádací podíly. Toto negativum může mít výrazný dopad zejména v období finanční nestability, kdy mohou problémy DZ vést k runu na hotovost určenou na vypořádací podíly a samotnou DZ tak v nestabilním období dále destabilizovat.
- Základní členský vklad není úročen ani pojištěn ve FPV – v případě krachu dané DZ bude členovi vyplacena pouze náhrada jeho depozita (negativum z pohledu člena, naopak pozitivum z pohledu systému z důvodu snížení morálního hazardu).

### Varianta C.8: Odstranění výjimek z členského principu

Zákon v současné době umožňuje většímu počtu osob čerpat služby záložen, přestože nejsou členy. Jde o nejrůznější veřejnoprávní subjekty – stát, obce, kraje, různé fondy aj. To je v rozporu s členským principem a principem vzájemnosti, odporuje dalším návrhům (např. podmínění vkladů určitou výší členského vkladu). Záložny tím na části trhu vstupují do přímé konkurence s ostatními úvěrovými a platebními institucemi, aniž by musely plnit stejné podmínky jako tyto instituce. Také z hlediska bezpečnosti veřejných financí není účelné usnadňovat obcím ukládání prostředků u záložen jako obecně rizikovějších typů úvěrových institucí. Obecně přitom není vyloučeno, aby se obce a další veřejnoprávní subjekty staly členy záložny (v mezích zákona o veřejných zakázkách, o majetku státu a dalších předpisů).

#### Dopady:

##### Pozitivní:

- Posílení členského principu a principu vzájemnosti, a tedy i naplnění doporučení MMF a WOCCU.
- Odstranění nedůvodného rozdílu mezi osobami soukromého a veřejného práva při čerpání služeb na trhu.
- V případě trvajících čerpání služeb DZ ze strany osob veřejného práva musí tyto osoby vstoupit do záložen jako členové, což posílí jejich kontrolu nad řízením DZ a v kombinaci s minimálním členským vkladem (viz výše) posílí kapitál DZ.

##### Negativní:

- Omezení nabídky finančních služeb pro osoby veřejného práva, ale toto omezení je (a) s ohledem na strukturu trhu okrajové, a (b) jen v rovině dodatečné podmínky členství. Výše uvedené výhody toto omezení dostatečně kompenzují.

#### Konzultace

Konzultace k opatřením ve variantách A.1 až C.6 probíhaly v roce 2013. Konzultace k opatřením ve variantách C.7 až C.8 probíhaly v rámci vnějšího připomínkového řízení v roce 2014. Podvarianta C.7.4 byla konzultována pouze s ČNB.

Konzultace s ADZ proběhla v roce 2013 na prezenčním jednání k variantě jeden člen = jeden hlas (C.1.), kdy zástupci ADZ upozornili na možná negativa, zejména náklady pro jednotlivé DZ a riziko manipulací s hlasy členů družstva (viz negativa u varianty C.1). U problematiky nastavení limitu úvěrů (varianty v části C.3) se ADZ domnívala, že je vhodnější vztáhnout maximální výši úvěru k velikosti základního kapitálu dané DZ. V případě omezení rozdělování zisku (varianta C.4) se ADZ nebránila ani úplnému zákazu rozdělování zisku.

Jak je uvedeno již v části II – Zkušenosti dohledového orgánu, ČNB v roce 2013 podporovala zavedení principu jeden člen = jeden hlas. V rámci následných konzultací, zejména v roce 2014, však ČNB připustila možnost odložení tohoto opatření do budoucna, kdy bude jeho implementace méně problematická. Dále ČNB podporovala nastavení absolutní hranice limitu velikosti úvěru (varianta C.3.1). V případě rozdělování zisku podporovala ČNB zvýšení odvodů do rizikového fondu (varianta C.4.2), dále pak navýšení příspěvků DZ do FPV (varianta C.5) a plné uplatnění členského principu

(C.8). ČNB dále trvala na zavedení pravidla minimální výše členského vkladu, a to původně v podvariantě C.7.2, nakonec však navrhla vlastní podvariantu C.7.4 s nabytím účinnosti od 1. 1. 2015.

V rámci konzultace v roce 2014 ADZ nesouhlasila s opatřením týkajícím se nastavení limitu výše úvěrů (varianta C.3.1) a výše základního členského vkladu (varianta C.7.3), neboť se domnívala, že tato opatření jsou v rozporu s příslušnými ustanoveními nařízení CRR a směrnic CRD IV a DGS. V souvislosti s nastavením výše členského vkladu ADZ upozornila na nutnost kompatibility se stávající právní úpravou základního a dalšího členského vkladu. ADZ dále vyslovila obavu, že opatření dle varianty C.7.3 zvýší, za předpokladu konstantních marží, cenu poskytovaných úvěrů, a tím i úvěrové riziko v sektoru DZ. ADZ dále sdělila, že lhůta pro podání žádosti o bankovní licenci by neměla být kratší než 24 měsíců, aby bylo zajištěno kvalitní zpracování veškerých náležitostí.

V roce 2014 byla též konzultována Česká bankovní asociace (**ČBA**), která ve svém stanovisku poukázala na problémy sektoru DZ a uvedla, že souhlasí s jednotlivými opatřeními vyhodnocenými v této závěrečné zprávě. U některých opatření však doporučila razantnější a rychlejší řešení problémů sektoru DZ, a tedy přísnější nastavení jednotlivých opatření. Konkrétně doporučila zkrátit implementaci jednotlivých opatření z 36 měsíců na 30 měsíců; navýšit základní členský vklad z 1 000 Kč na 5 000 Kč; navýšit strop pro celkový členský vklad z 20 000 Kč na 50 000 Kč; snížit limit na výši úvěru pro fyzické osoby nepodnikatele z 30 mil. Kč na 3 mil. Kč; u korporátních úvěrů vztáhnout limit 30 mil. Kč na celou ekonomicky spjatou skupinu; navýšit povinný odvod do rizikového fondu na 40 % z ročního zisku a stanovit minimální cílovou výši rizikového fondu na 50 % souhrnu nesplacených úvěrů a záruk; či zvýšit čtvrtletní příspěvky do FPV na 0,16 %.

### **Navrhovaná/vybraná řešení**

Zavedení principu jeden člen = jeden hlas (varianta C.1) je obecně vhodným řešením, které odpovídá podstatě vzájemných záložen, zahraniční praxi a doporučením MMF. Přijetí tohoto principu však není doporučeno, zejména s ohledem na negativa a možná rizika, která jsou s implementací tohoto principu spojena, respektive s ohledem na nekompatibilitu tohoto opatření se CRD. Otázku zavedení principu jeden člen = jeden hlas lze opětovně otevřít v případě budoucího vyjednání výjimky pro sektor DZ z působnosti směrnic a nařízení upravujících úvěrové instituce.

Zavedení omezení členství na základě jasně formulovaného kritéria (varianta C.2) není doporučeno, neboť by nevedlo k řešení zásadních problémů sektoru DZ (velikost DZ a nárůst rizika), není v souladu s vývojovými trendy v zahraničí a bylo by i obtížně aplikovatelné v podmínkách českého trhu.

Nastavení limitů úvěrů (varianty C.3.1 i C.3.2) se jeví jako vhodný nástroj pro omezení rizika koncentrace. Doporučena je konkrétně varianta C.3.1 - stanovení absolutní limitní hranice na velikost úvěrů pro všechny DZ. Legislativní realizovatelnost tohoto opatření z pohledu konformity s právem EU je rozebrána v příloze této závěrečné zprávy.

V rámci problematiky zásahů do rozdělování zisku DZ je doporučena varianta C.4.2, která reaguje na zhoršování kvality úvěrových portfolií sektoru DZ. Naopak není doporučeno zavedení neziskového



principu jako takového, neboť by představovalo příliš vysoké riziko zásahu do legitimních očekávání subjektů.

Pokud jde o problematiku pojištění vkladů, pak je doporučena varianta C.5 – navýšení příspěvků do FPV na dvojnásobek stávající výše. Naopak není doporučena realizace varianty C.6 – snížení výše náhrad vyplácených z FPV, a to zejména z důvodu nesouladu se směrnicí o DGS. V případě budoucí možnosti vyjmout DZ z působnosti této směrnice bude možné variantu C.6.1 znovu zvážit.

V případě nastavení minimální výše členského vkladu byla na základě dohody ministra financí a guvernéra ČNB zvolena varianta C.7.4., a to i přes identifikovaná negativa, neboť u nových depozit (vložených po nabytí účinnosti návrhu zákona) přináší možnost okamžitého zavedení požadavku na minimální výši členského vkladu navázanou na výši depozita, což povede k omezení nárůstu nových depozit v DZ.

Vzhledem k tomu, že je současně třeba eliminovat riziko obcházení požadavku na výši členského vkladu, které by mohlo nastat odložením jeho splatnosti, bude zavedena podmínka vzniku členství v DZ až splacením základního členského vkladu. Stejně tak se bude vztahovat pravidlo 10:1 pouze na splacené členské vklady.

Odstranění výjimek z členského principu je doporučeno dle varianty C. 8, a to zejména z důvodu posílení členského principu a principu vzájemnosti.

### **Alternativy pro stávající DZ, které se nepřízpůsobí novým opatřením**

DZ, které se netransformují na banku, budou moci fungovat jako DZ na základě nové regulace. Pokud se nové regulaci nepřízpůsobí, budou muset ukončit činnost jako DZ a zvolit jedno z následujících alternativních řešení.

- **Transformace na platební instituci či poskytovatele platebních služeb malého rozsahu a pokračování pouze v činnosti vymezené pro tyto typy subjektů dle platné právní úpravy**

Toto řešení je určeno pro ty DZ, které se dnes specializují zejména na poskytování platebních služeb. Požadavky na získání povolení k činnosti a na samotný výkon činnosti platební instituce či poskytovatele platebních služeb malého rozsahu (právní forma, základní kapitál apod.) by zůstaly pro žádající DZ stejné jako pro ostatní žadatele (vč. nemožnosti přímé účasti v CERTIS). DZ by v případě realizace tohoto řešení musela do konce implementační lhůty (36 měsíců) vypořádat všechny závazky z přijatých depozit. Pohledávky z poskytnutých úvěrů by bylo možné zachovat za předpokladu, že by DZ pokračovala v činnosti také jako nebankovní poskytovatel úvěrů.

- **Transformace na nebankovního poskytovatele úvěrů a pokračování pouze v činnosti vymezené pro tyto typy subjektů dle platné právní úpravy**

Toto řešení je určeno pro ty DZ, které chtějí pokračovat v činnosti poskytování úvěrů, bez možnosti přijímat vklady od veřejnosti. DZ by v případě realizace tohoto řešení musela do konce implementační lhůty (36 měsíců) vypořádat všechny závazky z přijatých depozit.

- **Transformace na družstvo, ukončení činnosti přijímání vkladů od členů a vypořádání stávajících závazků z depozitních produktů, pokračování v činnosti vymezené pro družstva (nikoli DZ) dle platné právní úpravy**

Toto řešení je určeno pro ty DZ, které chtějí pokračovat v jiné činnosti v právní formě družstva (nikoli spořitelního a úvěrního družstva) dle platné právní úpravy. DZ by v případě realizace tohoto řešení musela do konce implementační lhůty (36 měsíců) vypořádat všechny závazky z přijatých depozit.

- **Ukončení činnosti**

Toto řešení je určeno pro ty DZ, které nezvolí žádnou z výše uvedených variant řešení, netransformují se na banku, nezůstanou DZ s přísnější regulací anebo nerealizují jinou zvolenou variantu úspěšně. DZ by v případě tohoto řešení vstoupila do likvidace nejpozději ke dni konce běhu implementační lhůty.

## **Implementace navrhovaného řešení**

Implementační lhůta je u jednotlivých opatření nastavena rozdílně.

Nabytí účinnosti nových **pravidel vztažených k podmínkám členství v DZ a depozitům** bude odlišné u depozit vzniklých před nabytím účinnosti zákona a po tomto okamžiku. Účinnost od 1. 1. 2015 je vztažena také na část opatření C.7.4 - stanovení minimální výše členského vkladu kombinací absolutní částky a procentní výše z depozit (bez stropu pro nová depozita), respektive na povinnost členů vkládajících depozitum po 1. 1. 2015 splatit členský vklad ve výši jedné desetiny depozit, ke kterým je vyplácen úrok či obdobná výhoda. Naopak účinnost od 1. 1. 2018 je v rámci tohoto opatření vztažena pouze na depozita uložená před nabytím účinností návrhu zákona s tím, že u těchto depozit je zároveň stanoven strop pro podmínku minimálního členského vkladu na úrovni 20 000 Kč (za splnění určitých podmínek).

Z **opatření vztažených k podmínkám podnikání DZ** budou 1. 1. 2015 účinná ta opatření, která jsou kompatibilní s procesem transformace DZ na banku a zároveň jim jednotlivé DZ nemusejí nijak významně přizpůsobit svoji podobu. Konkrétně se jedná o opatření C.4.2 - navýšení povinné úrovně rizikového fondu DZ; C.5 - navýšení příspěvků do FPV na dvojnásobek stávající výše; opatření C.8 - zrušení výjimek z členského principu.

Naopak opatření A.1 - stanovení horního limitu velikosti bilanční sumy DZ a skupiny více DZ ve výši 5 mld. Kč a opatření C.3.1 - stanovení absolutní limitní hranice na velikost úvěrů pro všechny DZ budou účinná až 36 měsíců od nabytí účinnosti návrhu zákona. Tříletá implementační lhůta by měla dát trhu čas na adaptaci na nové podmínky.

Také opatření přímo související s transformací DZ na banky jsou provázána s výše uvedenou tříletou implementační lhůtou. Pro transformaci začíná běžet analogická implementační lhůta od nabytí účinnosti zákona a trvá 36 měsíců (s možností trvání dříve uzavřených smluv na depozita či úvěry po dalších 36 měsících ve vybraných případech), která je však rozdělena do dvou fází. Během první fáze této implementační lhůty, která trvá 12 měsíců, musí DZ určit směr svého dalšího působení. V případě, že se DZ rozhodne využít postupné transformace na banku (snížená výše počátečního regulatorního kapitálu ve výši 5 mil. EUR) musí do konce první fáze (12 měsíců od nabytí účinnosti)

podat žádost o bankovní licenci. V druhé fázi, která trvá 24 měsíců, probíhá licenční řízení. Pokud toto nebude ukončeno udělením bankovní licence (udělení licence ČNB zamítne, anebo DZ svoji žádost stáhne), musí DZ přijmout jiné řešení – pokračovat v činnosti jako DZ a tedy implementovat novou regulaci a snížit výši bilanční sumy pod 5 mld. Kč, a to do konce běhu implementační lhůty. Doba průběhu licenčního řízení nemá na běh implementační lhůty žádný vliv. Pokud DZ nevyužije možnosti postupné transformace na banku, má celou implementační lhůtu na přizpůsobení se nové regulaci v sektoru DZ, případně na jiné alternativní řešení (přeměna DZ na poskytovatele úvěrů, platební instituci, družstvo s jiným předmětem činnosti nebo ukončení činnosti).

Od konce první fáze implementační lhůty (12 měsíců po nabytí účinnosti) již nebude moci DZ využít navržené postupné transformace na banku. Rozhodne-li se poté DZ transformovat na banku, bude muset k získání bankovní licence zajistit základní kapitál ve výši minimálně 500 mil. Kč a pro případ, že bankovní licenci nezíská, musí plnit povinnosti jako ostatní DZ, které se v oznamovací lhůtě rozhodly setrvat v sektoru DZ.

DZ, které se rozhodnou setrvat v sektoru, se připravují na implementaci nové regulace. Přesahuje-li výše jejich bilanční sumy částku 5 mld. Kč, realizují kroky k jejímu snížení pod tuto limitní hodnotu. DZ, které se rozhodly ukončit činnost přijímání vkladů, se připravují na zahájení vypořádání těchto vkladů a vstup do likvidace či přeměny na jiný typ subjektu (platební instituci, poskytovatele úvěrů, družstvo vykonávající jinou činnost než DZ).

Po skončení běhu tříleté implementační lhůty budou na trhu DZ existovat pouze DZ, které budou fungovat na základě nové regulace a jejichž bilanční suma nepřesahuje výši 5 mld. Kč.

Jak je uvedeno v části B, DZ transformující se na banku s využitím postupné transformace bude povinna nejdéle do 5 let od udělení bankovní licence navýšit základní kapitál alespoň na částku 500 mil. Kč.

### **Souhrn navrhovaných řešení**

Varianta A.1 - Stanovení horního limitu velikosti bilanční sumy DZ a skupiny více DZ ve výši 5 mld. Kč (viz obr. 1).

Varianta B.1 - Umožnění postupné transformace DZ na banku se sníženou úrovní požadovaného základního kapitálu (viz obr. 1).

Varianta C.3.1 - Stanovení absolutní limitní hranice na velikost úvěrů pro všechny DZ.

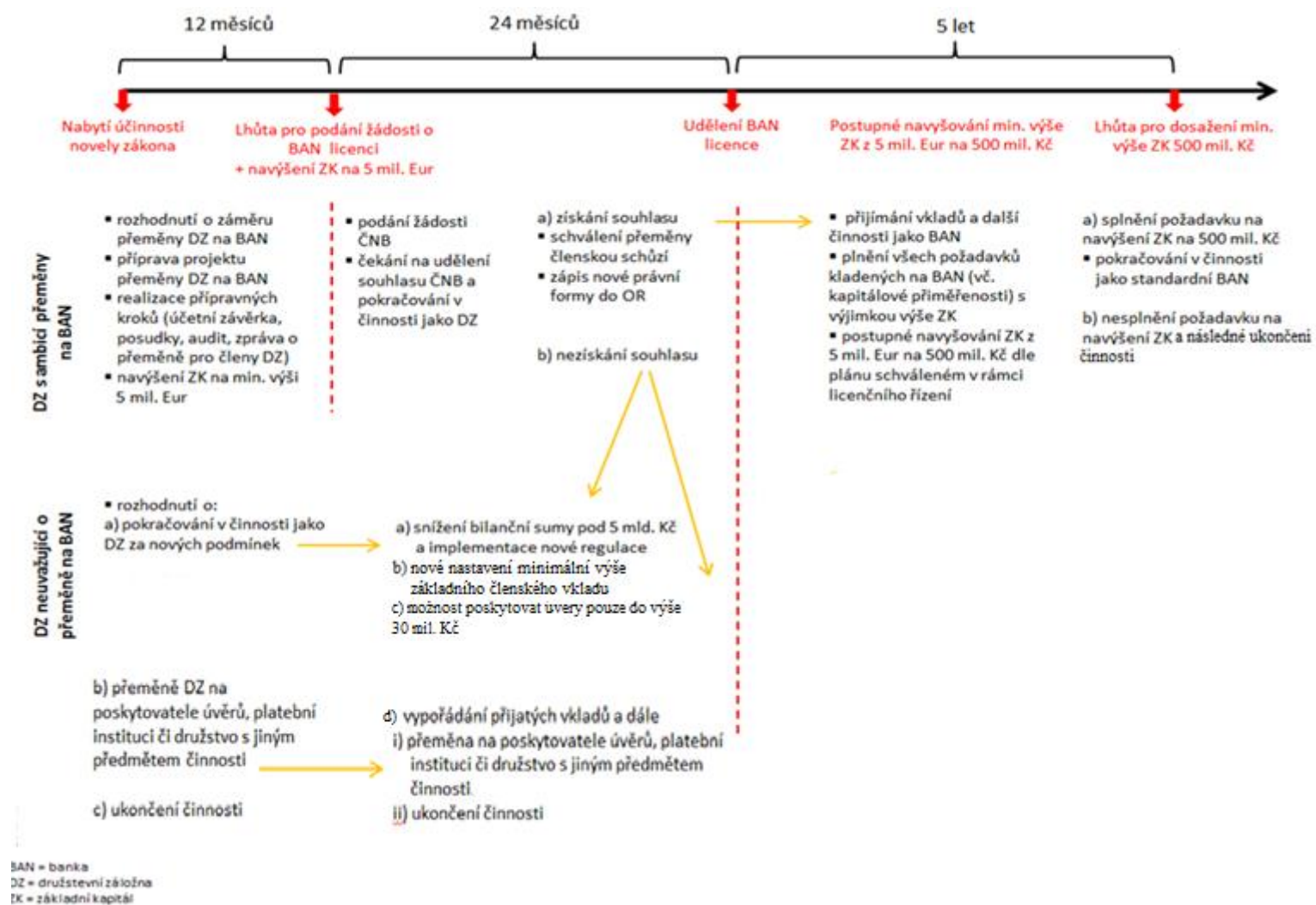
Varianta C.4.2 - Navýšení povinné úrovně rizikového fondu DZ.

Varianta C.5 - Navýšení příspěvků do FPV na dvojnásobek stávající výše.

Varianta C.7.4 - Stanovení minimální výše členského vkladu kombinací absolutní částky a procentní výše z depozit (bez stropu pro nová depozita).

Varianta C.8 - Zrušení výjimek z členského principu.

Obr. 1: Harmonogram implementace souhrnu navrhovaných změn právní úpravy



**Příloha:****Argumenty směřující k souladu opatření C.3.1 (stanovení absolutní limitní hranice na velikost úvěrů pro všechny DZ) s evropskou legislativou**

Návrh na stanovení limitu úvěrů poskytovaných DZ vychází z účelu poskytovaných služeb DZ. Možnost členské státy EU omezit rozsah podnikatelského oprávnění umožňuje směrnice CRD IV,<sup>28</sup> neboť z žádného ustanovení CRD IV neplyne, že úvěrová instituce musí vykonávat všechny činnosti uvedené v Příloze č. 1 k uvedené směrnici, resp. v plném rozsahu. Již v současné právní úpravě je rozsah činností, které DZ může vykonávat, ze zákona omezen, resp. zúžen oproti bankám. DZ např. mohou provádět obchody s cennými papíry jen ve vymezeném rozsahu, nemohou obchodovat s deriváty apod. Omezený rozsah činnosti lze nalézt v současné regulaci dalších segmentů úvěrových institucí – např. stavebních spořitelů, které v rámci stavebního spoření poskytují úvěry na financování bytových potřeb a překlenovací úvěry. Podobně je zákonem omezeno poskytování úvěrů Českou exportní bankou, a. s., a to v souvislosti s financováním vývozu dodavatele.

---

<sup>28</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES.

**Kontakt na zpracovatele RIA**

Ing. Dušan Hradil

odd. 2701 - Analýzy finančního trhu, odb. 27 Finanční trhy I, Ministerstvo financí

e-mail: [dusan.hradil@mfcz.cz](mailto:dusan.hradil@mfcz.cz)

tel.: 257 042 572