

# Rámcová politika Ministerstva financí pro oblast finančního trhu

## I. Úvod

Ministerstvo financí (dále jen „Ministerstvo“) jako ústřední správní úřad pro finanční trh vytváří politiku pro finanční trh. Za tím účelem Ministerstvo předkládá odborné veřejnosti dokument s označením „Rámcová politika Ministerstva financí pro oblast finančního trhu“ (dále jen „Rámcová politika“). Vedle potřeby jasnějšího vymezení koncepčních záměrů Ministerstva ve vztahu k finančnímu trhu jsou východiskem k vypracování Rámcové politiky také zkušenosti z národního legislativního procesu, následné aplikace legislativy v praxi, řešení dopadů celosvětové finanční situace a poznatky získané v průběhu předsednictví České republiky (dále jen „ČR“) v Radě Evropské unie. Rovněž ze strany odborné veřejnosti existuje dlouhodobá poptávka po formulaci takové koncepce, zejména s ohledem na rozvoj tuzemského finančního trhu a lepší předvídatelnost podmínek pro působení všech účastníků finančního trhu.

Rámcová politika zohledňuje požadavky na pokračování v aktivní účasti na tvorbě evropských předpisů, jejich efektivní implementaci do tuzemského právního řádu a podpoře rozvoje finančního trhu. Pro oblast regulace finančního trhu je ústřední determinantou komunitární úprava, k jejíž implementaci je ČR jakožto členský stát Evropské unie (dále jen „EU“) zavázána. Vzhledem k velké otevřenosti tuzemské ekonomiky a globální propojenosti finančních trhů patří mezi faktory vstupující do formulace Rámcové politiky také záměry Evropské komise v oblasti finančních služeb a iniciativy globálních organizací. Ministerstvo přihlíželo také k podnětům odborné veřejnosti.

Cílem Rámcové politiky je lepší zprostředkování záměrů Ministerstva všem dotčeným subjektům a podpora transparentního prostředí pro podnikání a investování na finančním trhu. Rámcová politika je proto rozvržena do hlavních tématických okruhů vymezujících činnosti Ministerstva v oblasti finančního trhu ve střednědobém horizontu (5 let) jak ve vztahu k tuzemsku, tak i k Evropské unii jako takové (část IV). Součástí Rámcové politiky je také vymezení základních principů uplatňovaných při řešení konkrétních témat (část II) a způsoby komunikace s odbornou veřejností (část III).

Hlavním tematickým okruhům odpovídá plánování konkrétních iniciativ a specifikace hlavních legislativních a nelegislativních úkolů Ministerstva na příslušný rok. Rámcová politika předpokládá promptní reakci Ministerstva na vývoj v tuzemsku i zahraničí a je tedy v tomto ohledu dokumentem otevřeným. Ministerstvo bude průběžně vyhodnocovat soulad Rámcové politiky s vývojem na trhu a v případě odůvodněné potřeby adekvátně upraví vymezené tematické okruhy.

Aplikace Rámcové politiky v praxi předpokládá úzkou spolupráci Ministerstva v pozici regulátora finančního trhu s Českou národní bankou (dále jen „ČNB“) jakožto orgánu dohledu, a to jak v rovině prosazování prioritních zájmů ČR na evropské a mezinárodní úrovni, tak v oblasti regulace českého finančního trhu. Vzhledem k interakci Ministerstva s dalšími institucemi dohlížejícími finanční trh, tržními subjekty i spotřebiteli je předpokládáno aktivní zapojení všech dotčených stran.

## II. Základní cíle a principy činnosti Ministerstva v oblasti finančního trhu

Při své činnosti v oblasti finančního trhu usiluje Ministerstvo o hledání řešení, která naplňují následující čtyři základní ekvivalentní dlouhodobé cíle.

### *Ochrana spotřebitelů*

Cílem Ministerstva jako regulátora finančního trhu je v souladu s komunitárním právem vytvářet právní podmínky pro řádné fungování finančního trhu tak, aby byla posílena ochrana spotřebitele na finančním trhu. Za tím účelem stanoví zejména obezřetnostní pravidla přístupu finančních institucí k jejich činnosti a podmínky jejího výkonu a současně vymezuje základní pravidla a podmínky dohledu nad jejich činností vykonávaného ČNB či jinými subjekty.

Při své činnosti Ministerstvo vychází z Rámcové politiky ochrany spotřebitele na finančním trhu.<sup>1</sup> Usiluje o adekvátní úroveň ochrany spotřebitelů (nikoliv však ochrany za každou cenu) a vytvoření odpovídajícího procesního rámce, který umožní spotřebitelům snadno se domoci jejich subjektivních práv. Zároveň podporuje zvyšování finanční gramotnosti spotřebitelů a rozvoj nezávislých podpůrných a poradenských aktivit na neziskové bázi, které mohou pomoci spotřebitelům lépe se zorientovat jak v právním, tak neprávním prostředí finančního trhu.

### *Podpora hospodářské soutěže a rozvoje finančního trhu*

V rámci výkonu své činnosti Ministerstvo podporuje řádné fungování finančního trhu a jeho rozvoj. Současně je podporována fungující a zdravá hospodářská soutěž jako významný faktor rozvoje finančního trhu, resp. celého hospodářství, napomáhající zajistit dostatek příležitostí k získávání kapitálu pro podnikatele a pro akumulaci úspor prostřednictvím nabídky investičních příležitostí.

### *Transparentnost finančního trhu a důvěra v něj*

Důležitým předpokladem řádného fungování finančního trhu je jeho transparentnost a důvěra účastníků v trh jako takový. Ministerstvo usiluje o zvyšování transparentnosti trhu - o podporu snadné dostupnosti informací o finančních institucích, trzích, investičních nástrojích a službách pro všechny účastníky finančního trhu, tedy i spotřebitele. Při hodnocení nezbytnosti změny právního stavu usiluje o řešení tržních selhání prostřednictvím regulatorních pravidel, která jsou přiměřená sledovanému účelu. Nastavená pravidla podporují chování, které je s nimi v souladu, a obsahují efektivní mechanismus kontroly a vynucování stanovených pravidel.

### *Finanční stabilita*

Ministerstvo pružně reaguje na změny na finančních trzích tak, aby byla zajištěna jejich stabilita, která je fundamentálním předpokladem jejich řádného fungování zejména v rámci EU, a to z pohledu současné globalizace ekonomiky.

Veškeré aktivity Ministerstva by měly dále respektovat níže popsané tři obecné principy:

### *Aktivní prosazování zájmů ČR v EU*

V rámci vyjednávání v EU Ministerstvo usiluje o včasnou identifikaci oblastí s dopadem na tuzemský finanční trh, a to již ve fázi koncepčních návrhů Evropské komise. Aktivně vyjednává a vyhledává spojení k prosazování zájmů ČR. Při přípravě konkrétních národních

<sup>1</sup> Rámcová politika ochrany spotřebitele byla schválena v roce 2007. Dokument je dostupný na [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz).

pozic spolupracuje s ČNB a zástupci trhu, bere v potaz také zájmy spotřebitelů a výstupy fundamentálních analýz a dopadových studií.

#### *Kvalitnější regulace (Better regulation)*

Při přípravě návrhu právního předpisu pro oblast finančního trhu dbá Ministerstvo na to, aby byl v souladu s právními předpisy vyšší právní síly a nálezy Ústavního soudu, stal se organickou součástí celého právního řádu, byl v souladu s mezinárodními smlouvami i unijním právem a byl koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně a se zásadami právního státu, aby zákon byl přesný a s předvídatelnými následky.

V této souvislosti Ministerstvo usiluje o dodržování kritérií kvalitnější regulace, kterými jsou:

- transparentnost - při přípravě koncepcí a legislativních či nelegislativních opatření poskytuje informace relevantní pro ostatní ministerstva, instituce a orgány, účastníky trhu a veřejnost;
- veřejné konzultace - poskytuje možnost odborné veřejnosti reagovat na předkládané návrhy ve veřejných diskusích. Cílem je zajištění kvalitního výsledku při zohlednění obdržených připomínek. Umožňuje také účastníkům konzultačního procesu podávat podněty pro další činnost Ministerstva;
- hodnocení dopadů - při přijímání zásadních opatření a při tvorbě legislativy je prováděno hodnocení dopadů navrhovaných opatření. Výsledky výstupů z těchto hodnocení jsou předkládány veřejnosti. Ministerstvo bude také sledovat dopady schválené legislativy poté, co nabude účinnosti. Na základě zhodnocení těchto dopadů případně navrhne další legislativní opatření. Při tomto hodnocení naváže na vyhodnocení implementace unijního práva, kterou předkládá Evropská komise;
- kvalitní normotvorba - v rámci tvorby nové legislativy a její novelizace usiluje o přehlednost a srozumitelnost právních předpisů a tam, kde je to možné, o co největší sladění právních předpisů reglementujících sektory finančního trhu;
- zapojení odborné veřejnosti – v rámci přípravy nových regulačních opatření umožňuje (v relevantních případech) zapojení zejména profesních organizací působících na finančním trhu a spotřebitelských organizací.

Ministerstvo při hledání vhodného řešení nevyklučuje z úvah také potenciál samoregulace a koregulace. Za zásadní požadavek však považuje, aby samoregulační pravidla byla efektivně prosazována a pokryla všechny typy subjektů, pro které bylo původní řešení hledáno.

#### *Účinná, účelná a včasná implementace evropské legislativy*

Ministerstvo při implementaci evropské legislativy může využívat v důvodných případech přípustných výjimek, které umožňují flexibilnější transpozici evropské legislativy. Při implementaci usiluje o věcné dosahování cílů evropských předpisů, nikoliv o formální transpozici jejich textu. Usiluje o zajištění konzistentnosti transpoziční legislativy s dalšími částmi tuzemského právního řádu, pokud je takové řešení možné a vhodné. Organizuje transpoziční práce tak, aby zajistilo dodržení termínů pro transpozici.

### III. Zásady komunikace Ministerstva v oblasti finančního trhu

Záměrem Ministerstva je usilovat o transparentní zprostředkování záměrů a cílů v oblasti regulace finančního trhu. Zároveň je připraveno naslouchat podnětům ke své činnosti a ke koncepčním záměrům.

V rámci úsilí o otevřenou komunikaci a transparentní činnost Ministerstva je využívána kombinace formálních (odborné veřejné diskuse a pracovní skupiny) a neformálních (kulaté stoly, diskusní semináře, mediální kampaně) forem komunikace s cílem zpřístupnit informace o připravovaných koncepčních dokumentech a legislativních či nelegislativních opatřeních veřejnosti a účastníkům trhu, a také jim umožnit aktivní účast na tvorbě těchto koncepcí a opatření. Cílovou skupinou komunikačních aktivit Ministerstva je odborná veřejnost, zastoupená zejména profesními a spotřebitelskými sdruženími. Od jejího vymezení se pak odvíjí použití konkrétního způsobu komunikace.

#### *1) Diskuse a konzultace s odbornou veřejností*

Ministerstvo využívá veřejných diskusí jak k přípravě legislativních opatření, tak i dalších koncepčních opatření. Přitom sleduje standardy pro veřejné konzultace v rámci principů kvalitnější regulace.

Veřejná diskuse je využívána ve dvou základních podobách:

**Diskuse rámcových záměrů (diskusní dokument)** - obsahuje rámcové vymezení problémové oblasti, která by měla být řešena, a možných variant případného řešení. Cílem je získat zpětnou vazbu ke zhodnocení závažnosti problému, potřeby jeho řešení a vhodnosti různých metod použitelných pro jeho řešení (vč. přijetí regulace).

**Konzultace konkrétních opatření (konzultační dokument)** - obsahuje popis konkrétního řešení daného problému s uvedením možných dílčích variant navrhovaného řešení. Cílem je získání zpětné vazby ke konkrétnímu řešení daného problému.

Pro efektivnější získání zpětné vazby mohou být veřejné diskuse u zásadních dokumentů doprovázeny kulatými stoly nebo odbornými semináři, případně dalšími podpůrnými komunikačními aktivitami.

Po veřejné diskusi či konzultaci je vždy vypracováno a uveřejněno vyhodnocení výsledků.

Dokumentace k následně přijatému opatření či právnímu předpisu vždy obsahuje stručné shrnutí toho, jak se veřejná diskuse promítla do finální podoby opatření.

#### *2) Komunikace s účastníky trhu, zájmovými, profesními a spotřebitelskými sdruženími*

Vzhledem k zásadní roli přímé komunikace se zástupci odborné veřejnosti považuje Ministerstvo za potřebné tuto komunikaci posílit a poskytnout adekvátní platformu pro její zefektivnění. Komunikace by měla probíhat především za využití následujících forem komunikace.

**Pravidelná setkání zástupců Ministerstva s vedoucími představiteli profesních a spotřebitelských sdružení** - jednání na pololetní či roční bázi, která slouží k diskusi aktuálních otázek v intencích hlavních koncepčních záměrů Ministerstva.

**Tématické pracovní skupiny** - jsou složeny z odborných zástupců z řad účastníků trhu (profesních sdružení), spotřebitelských sdružení či akademické sféry. Ministerstvo je v případě potřeby zřizuje ke konzultaci konkrétních důležitých témat, návrhů řešení konkrétních problémů nebo k průběžnému sledování určitého tématu.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Např. v současnosti existující Pracovní skupina k distribuci na finančním trhu.

**Diskusní kulaté stoly** - jsou určeny pro neformální odbornou diskusi koncepčních otázek, konkrétních opatření legislativní a nelegislativní povahy či aktuálních témat diskutovaných v EU s dopadem na tuzemský trh.

**Cílené konzultace** - neformální konzultace s určitou skupinou odborné veřejnosti či dalších osob, které jsou relevantní pro řešení určitého specifického dílčího problému nebo pro vyjasnění některých problémových otázek. Cílených konzultací je využíváno také při přípravě stanoviska ČR v rámci veřejných konzultací a dotazníků EU či OECD.

Nad rámec konzultací a přímé komunikace se zástupci profesních a spotřebitelských sdružení bude Ministerstvo podle okolností organizovat také **odborné semináře**, které budou sloužit k prezentaci nové legislativy a připravovaných opatření širšímu okruhu odborné veřejnosti.

#### IV. Hlavní témata pro činnost Ministerstva v oblasti finančního trhu

Hlavní tématické okruhy, kterými se chce Ministerstvo ve své činnosti v následujících letech zabývat, vychází z prezentovaných záměrů Evropské komise a trendů na finančním trhu. Mezi hlavní faktory, které se do výběru prioritních témat a jejich budoucí realizace promítají, patří sílící integrace a prolínání jednotlivých sektorů finančního trhu, nabízení finančních produktů napříč sektory (*cross-selling*), vytváření „hybridních“ finančních produktů a rostoucí role alternativní a externí distribuce, tedy prodej s využitím jinými kanály než přes finanční instituce a jejich vlastní distribuční sítě zprostředkovatelů finančních produktů. Dále potom pokračující budování jednotného trhu EU, které trvale vyžaduje zvýšenou pozornost a včasné aktivní zapojení ČR. V neposlední řadě je to také zvýšený důraz na finanční stabilitu a obezřetnost podnikání finančních institucí vyplývající z kontextu současné celosvětové finanční situace. Významným aspektem je rovněž ochrana spotřebitele a trend posilování práv spotřebitelů na finančním trhu, kde bude Ministerstvo navazovat na schválenou Rámcovou politiku ochrany spotřebitele na finančním trhu. Samostatnou oblastí je problematika účinného výkonu dohledu nad finančním trhem, vytvoření podmínek pro fungující přeshraniční spolupráci orgánů dohledu, adekvátního systému pro včasnou identifikaci a řešení selhání finančního systému a podmínek pro celkové posílení jeho stability.

Níže je uveden přehled hlavních témat, které Ministerstvo považuje v rámci své činnosti ve střednědobém horizontu za prioritní, včetně jejich rámcové specifikace. Další témata z oblasti finančního trhu, která spadají do kompetence Ministerstva, avšak zde uvedena nejsou, budou samozřejmě průběžně sledována a řešena v rámci standardní činnosti Ministerstva.

Termíny realizace jednotlivých opatření v rámci hlavních témat budou specifikovány v rámci ročních plánů činnosti Ministerstva, a to zejména s ohledem na transpoziční lhůty evropských předpisů. Pořadí uvedení témat nemá vliv na míru jejich priority či termín realizace.

##### **Reforma dohledu nad finančním trhem v EU**

Vyjednávání o reformě dohledu v EU. Následná adaptace právního řádu ČR.

Ministerstvo bude při vyjednávání klást důraz na transparentní koordinaci činností na evropské úrovni, jasné nastavení odpovědnosti, respektování základních principů práva EU a nesení fiskálních důsledků za rozhodnutí v oblasti dohledu.

##### **Finanční stabilita a krizový management**

Vyjednávání na evropské úrovni o:

- řešení finanční stability v EU;
- vytvoření mechanismu krizového řízení a samotném krizovém řízení;
- nových pravidlech (směrnice) o odměňování manažerů ve finančních institucích;
- potřebě, efektivitě a optimální podobě garančního systému v oblasti pojišťovnictví.

Při vyjednávání v EU prosazování efektivního mechanismu garančních schémat na finančním trhu a zajištění adekvátní fiskální odpovědnosti jednotlivých členských států.

Navržení efektivního způsobu financování garančních systémů a nastavení optimální role státu ve fungování těchto systémů.

Vytvoření podmínek pro zefektivnění činnosti Fondu pojištění vkladů a Garančního fondu obchodníků s cennými papíry a omezení negativních dopadů na státní rozpočet.

### **Zvýšení atraktivity ČR pro zahraniční finanční instituce, emitenty a investory, zvýšení konkurenceschopnosti tuzemských finančních institucí.**

Snaha o snižování nadbytečné administrativní zátěže, vytvoření podmínek pro snazší zřizování finančních institucí a zefektivnění povolovacích a schvalovacích procedur ze strany veřejné správy.

Zajištění prezentace ČR jako místa příznivého pro činnost finančních institucí, pro získávání kapitálu emitenty a pro investory ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí a dalšími relevantními institucemi a osobami.

### **Společný základní právní rámec pro finanční trh**

Dotvoření co nejlépe harmonizovaného vnitřně konzistentního a přehledného právního rámce pro podnikání na finančním trhu a pro jeho dohled, včetně vytvoření koncepce regulace dosud neregulovaných osob působících na finančním trhu, které mohou svojí činností ovlivňovat rozhodování spotřebitele.

Sjednocení procesní úpravy ve formě zákona o dohledu nad finančním trhem a v dlouhodobějším horizontu vytvoření jednotného právně závazného kodexu pro podnikání na finančním trhu.

### **Distribuce na finančním trhu**

Využití domácích zkušeností při prosazování pozice ČR v rámci vyjednávání na evropské úrovni k tématům:

- vytvoření evropských pravidel pro distribuci finančních produktů;<sup>3</sup>
- revize směrnic o zprostředkování pojištění (Insurance Mediation Directive, IMD) a trzích finančních nástrojů (Markets in Financial Instruments Directive, MiFID);
- regulace poskytování hypotečních úvěrů a při tvorbě pravidel pro zodpovědné půjčování.

Následně zajištění efektivní transpozice a aplikace evropských pravidel.

Vytvoření uceleného právního a dohledového rámce pro regulaci distribučních služeb na celém finančním trhu v ČR.

### **Modernizace pravidel pro kapitálový trh**

Vyjednávání na evropské úrovni v rámci revizí směrnic o trzích finančních nástrojů (MiFID), o prospektu, o zneužití trhu (Market Abuse Directive, MAD) a nastavení evropských pravidel pro správce alternativních fondů kolektivního investování.

Zajištění efektivní transpozice nových právních pravidel pro standardní fondy kolektivního investování (směrnice UCITS IV).

Revize právní úpravy speciálních fondů, zejména fondů kvalifikovaných investorů, zefektivnění právního rámce pro jejich činnost - např. zavedení režimu tzv. SICAV, analýza možnosti využití fondů kvalifikovaných investorů v rámci PPP projektů, návaznost na směrnici o správcích alternativních investičních fondů (Directive on Alternative Investment Fund Managers, AIFM) apod.

Revize úpravy problematiky cenných papírů a finančního zajištění.

<sup>3</sup> Zejména v rámci iniciativy Evropské komise v oblasti balíčkových investičních produktů pro drobné klienty (*Packaged Retail Investment Products, PRIPs*)

### **Tržní infrastruktura**

Vyjednávání na evropské úrovni v oblasti vypořádání cenných papírů (Code of Conduct, Target 2 Securities) a standardizace vypořádání derivátů (Credit Default Swaps, CDS, apod.).  
Modernizace soukromoprávní úpravy cenných papírů – obecné části a základní smluvní typy, zohlednění mezinárodní úmluvy UNIDROIT a Haagské konvence.  
Zajištění efektivního systému evidence investičních nástrojů a vypořádání obchodů s nimi v ČR.

### **Kapitálová přiměřenost a dohled**

Vyjednávání na evropské úrovni v souvislosti s revizí směrnice o kapitálových požadavcích (Capital Requirement Directive, CRD).  
Následně zajištění efektivní transpozice a aplikace evropských pravidel.

### **Solvency II**

Zajištění efektivní transpozice, praktického zavedení a aplikace nového regulatorního režimu pro pojišťovací sektor.  
Vyjednávání na evropské úrovni o návrzích prováděcích předpisů k Solvency II.  
Zajištění vazby na transponovanou směrnici upravující účetnictví pojišťoven.

### **Reformy penzijního systému**

Ve spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí a dalšími relevantními institucemi vytvoření efektivního rámce pro reformu tzv. třetího pilíře důchodového systému, tj. v rámci penzijního připojištění se státním příspěvkem oddělení majetku penzijních fondů od majetku účastníků a posílení obezřetnostních pravidel.  
V případě rozhodnutí o reformě prvního a druhého pilíře spolupráce na zajištění efektivního právního a dohledového rámce pro instituce participující v tomto systému.  
Analýza a revize transpozice směrnice o institucích zaměstnaneckého penzijního pojištění.

### **Státní podpora finančních produktů**

Přehodnocení stávajícího rámce státní podpory u finančních produktů a provedení případné úpravy politiky poskytování státní podpory tak, aby sledovala cílenou a efektivní podporu specifických společenských zájmů.

### **Efektivní procesní ochrana spotřebitele na finančním trhu**

Vytvoření efektivního rámce pro řešení spotřebitelských sporů a stížností na finančním trhu.  
Vytvoření právního rámce pro činnost finančního ombudsmana se široce vymezenou působností napříč celým finančním trhem a zajištění adekvátních podmínek pro jeho činnost.  
Podpora mediační role zájmových a profesních sdružení při řešení stížností spotřebitelů včetně zvážení případné legislativní úpravy.  
Zajištění dostatečného financování stávajícího finančního arbitra a do budoucna i finančního ombudsmana, pokud by byl zřízen.

### **Finanční vzdělávání**

Zapojení do přípravy evropských a globálních iniciativ v oblasti finančního vzdělávání.  
Zajištění praktické implementace Národní strategie finančního vzdělávání<sup>4</sup> ve spolupráci s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, ČNB, zájmovými a profesními sdruženími, vzdělávacími odborníky a dalšími institucemi či osobami.  
Podpora zájmových a profesních organizací při zajišťování odbornosti pracovníků na finančním trhu.

Realizace konkrétních opatření bude probíhat postupně dle akčních plánů pro jednotlivé roky. Akční plán pro rok 2010, obsahující taktéž témata přesahující do roku 2011, je přílohou tohoto dokumentu.

<sup>4</sup> Národní strategie finančního vzdělávání byla schválena vládou 10. května 2010 a je hlavním koncepčním dokumentem pro oblast posilování finanční gramotnosti občanů ČR. Plné znění dokumentu je dostupné na [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz) v sekci Finanční trh, podsekci Finanční vzdělávání.