
AKTUALIZACE STUDIE DOPADU ÚČASTI ČI NEÚČASTI ČESKÉ REPUBLIKY V BANKOVNÍ UNII

**Vypracováno Ministerstvem financí
ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí,
Úřadem vlády České republiky
a Českou národní bankou**

Projednáno vládou České republiky dne 14. února 2024

Technické poznámky

Pro komparativní indikátory bankovního sektoru v členských státech EU byla použita roční data k 31. 12. 2022, která byla v případě souhrnné databáze ECB publikována na konci června 2023, přičemž byla stažena a zpracována v průběhu července a srpna 2023.

Napříč tímto materiálem je při převodu měn používán kurz EUR/CZK = 24,5.

Napříč tímto materiálem je pro zjednodušení používán souhrnný termín banka tam, kde evropské předpisy mluví o úvěrové instituci, instituci či subjektu, nebo kde česká právní úprava mluví o povinné osobě.

Seznam tabulek

Tabulka 1 Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR	48
---	----

Seznam grafů

Graf 1 Ukazatel kapitálové přiměřenosti úvěrových institucí – Tier 1 ratio (v %).....	31
Graf 2 Ziskovost aktiv úvěrových institucí (v %)	32
Graf 3 Podíl nevykonných úvěrů na celkovém objemu úvěrů (v %).....	33
Graf 4 Poměr klientských úvěrů ke klientským vkladům (v %).....	35
Graf 5 Podíl aktiv úvěrových institucí využitých jako zajištění pro jejich financování vzhledem k objemu aktiv (v %)	36
Graf 6 Podíl financování od centrálních bank na celkových závazcích úvěrových institucí (v %)	37
Graf 7 Agregátní poměr dluhu jednotlivých segmentů k HDP (v %)	38
Graf 8 Podíl cizoměnových úvěrů poskytnutých domácnostem a nefinančním podnikům (v %)	40
Graf 9 Podíl cizoměnových úvěrů poskytnutých domácím nefinančnímu sektoru (Non MFIs) (v %) .	40
Graf 10 Objem aktiv bankovního systému (úvěrových institucí) v dané zemi vzhledem k HDP (v %) ..	43
Graf 11 Tržní koncentrace – podíl aktiv pěti největších úvěrových institucí na aktivech sektoru (v %) ..	44
Graf 12 Podíl aktiv subjektů se zahraniční kontrolou na celkových aktivech ve vybraných zemích EU (v %)	44
Graf 13 Podíl dluhu vládního sektoru na HDP (v %)	46
Graf 14 Domácí státní dluhopisy v bilancích MFIs s výjimkou centrálních bank.....	46

Seznam použitých zkratk

BNB	Národní banka Bulharska
BRRD	Směrnice o ozdravných postupech a řešení krize
CMDI.....	rámec pro řešení bankovních krizí a vnitrostátních systémů pojištění vkladů
CRR	Nařízení o omezitelných požadavcích
CZK	kódové označení české koruny
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
DGS	Systém pojištění vkladů
DGSD	Směrnice o systémech pojištění vkladů

EBA	Evropský orgán pro bankovníctví
ECB	Evropská centrální banka
EDIS.....	Evropský systém pojištění vkladů
EK	Evropská komise
ERM II	mechanismus směnných kurzů
ESM	Evropský mechanismus stability
ESMA	Evropský orgán pro cenné papíry a trhy
ESRB.....	Evropská rada pro systémová rizika
EU	Evropská unie
EUR	kódové označení eura
EÚD.....	Evropský účetní dvůr
FŘK	Fond pro řešení krize
HDP	hrubý domácí produkt
HLWG	Pracovní skupina na vysoké úrovni
HNB	Národní banka Chorvatska
IT	Informační technologie
JST	společný tým dohledu
MF ČR	Ministerstvo financí ČR
MFI.....	měnové finanční instituce (úvěrové instituce, tzv. ostatní společnosti přijímající vklady, fondy peněžního trhu a centrální banky)
MMF	Mezinárodní měnový fond
MPE	strategie více subjektů podléhajících řešení krize
MREL	minimální požadavek na kapitál a způsobilé závazky
Non-MFIs	nefinanční sektor (subjekty, které nejsou MFIs)
NPL	nevýkonný úvěr
Pozn.:.....	poznámka
ROA	return on assets (rentabilita aktiv)
SPE	strategie jednoho subjektu podléhajícího řešení krize
SRB	Jednotný výbor pro řešení krizí
SRF	Jednotný fond pro řešení krizí
SRMR	Nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí
SSM	Jednotný mechanismus dohledu
SSMR	Nařízení o jednotném mechanismu dohledu
TREA	objem celkové rizikové expozice

Obsah

ÚVOD	6
1. VYBRANÉ CHARAKTERISTIKY BANKOVNÍHO SEKTORU ČR	7
2. DOHLED, REGULACE A FINANČNÍ STABILITA	9
2.1 Aktualizace informací o dosavadním fungování SSM	9
2.2 Implementace režimu úzké spolupráce ze strany ECB	9
2.2.1 Zhodnocení aplikace úzké spolupráce ze strany ECB	10
2.3 Zkušenost Bulharska a Chorvatska s účastí v bankovní unii	11
2.3.1 Zkušenost Bulharska	11
2.3.2 Zkušenost Chorvatska	12
2.4 Reflexe dosavadních zkušeností z úzké spolupráce v bankovní unii	13
2.5 Závěry k oblasti dohledu	14
3. ŘEŠENÍ KRIZÍ V BANKOVNÍM SEKTORU	15
3.1 Legislativní změny rámce řešení krizí – Daisy chains	16
3.2 Zkušenosti s fungováním rámce pro řešení krizí	16
3.2.1 Plnění požadavků MREL	16
3.2.2 Nedávné případy použití rámce řešení krize v bankovní unii - Sberbank	17
3.3 Financování řešení krize	18
3.3.1 Společný jisticí mechanismus	19
3.4 Další plánované změny v rámci řešení krizí	20
3.5 Závěry k řešení krizí v bankovním sektoru	22
4. JEDNOTNÝ SYSTÉM POJIŠTĚNÍ VKLADŮ A DALŠÍ PRVKY BANKOVNÍ UNIE	24
5. ŠIRŠÍ KONTEXT EVROPSKÉ INTEGRACE	25
5.1 Stav politické debaty o bankovní unii ve Švédsku a Dánsku	25
5.1.1 Švédsko	25
5.1.2 Dánsko	25
6. ZÁVĚR	26
Citovaná literatura	27
Příloha ke kapitole 1	30
Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR	30
Míra kapitalizace a ziskovosti domácího bankovního sektoru	30
Podíl nevýkonných úvěrů	32
Podíl financování rozvah bank klientskými vklady	34
Míra využití aktiv bank jako zajištění pro jejich financování	35

Podíl využití financování od centrální banky	36
Úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků a její vztah k odolnosti bankovního sektoru	37
Podíl zadlužení domácností a nefinančních podniků v cizí měně	38
Velikost bilanční sumy bankovního sektoru vzhledem k HDP	41
Koncentrace aktiv bankovního sektoru	43
Vlastnická struktura bankovního sektoru a role bankovních subjektů s mateřskými subjekty z bankovní unie	44
Vztah rizika domácích vládních dluhopisů a financování bankovního sektoru	45
Shrnutí přílohy 1. kapitoly	47
Závěr	49

ÚVOD

Bankovní unie nadále zůstává nedokončena. Existují její první dva institucionální pilíře – jednotný systém bankovního dohledu (Single Supervisory Mechanism – SSM) a jednotný rámec pro řešení krizí (Single Resolution Mechanism – SRM), který je předmětem první větší revize. Třetí pilíř – společné pojištění vkladů (European Insurance Deposit Scheme – EDIS) – dosud neexistuje, neboť na něm není mezi členskými státy shoda (více viz kapitola 4).

Tematický obsah dokončování bankovní unie byl počínaje rokem 2019 rozšířen o tzv. posílení finanční integrace EU, jejíž záměry se ukázaly nepřijatelné pro hostitelské státy dohledu, mezi něž patří i ČR. Euroskupina přes opakované výzvy Eurosummitu nedosáhla dohody na pracovním plánu jednotlivých kroků nastolených jako zbývající prvky potřebné k dokončení bankovní unie a na jejich harmonogramu. Výsledkem dosavadních snah je proto dohoda ministrů financí z června 2022 na tom, že v nejbližší době by se práce na bankovní unii měla zaměřit na posílení společného rámce pro řešení bankovních krizí a vnitrostátních systémů pojištění vkladů (Crisis Management and Deposit Insurance – CMDI). Následně má být přezkoumán stav bankovní unie a konsensuálním způsobem určena možná další opatření, pokud jde o zbývající prvky k posílení a dokončení bankovní unie.

Bankovní unie se automaticky účastní všechny státy eurozóny, je však otevřena i ostatním členským státům Evropské unie (EU), které zatím společnou měnu nezavedly, a to prostřednictvím navázání tzv. úzké spolupráce s Evropskou centrální bankou (ECB). V tomto režimu se momentálně nachází Bulharsko, v letech 2021 až 2022 se jej účastnilo Chorvatsko. Navázání úzké spolupráce je pro členské státy mimo eurozónu dobrovolné. Pro obě země jejich účast v bankovní unii vyplývala bezprostředně z procesu zavádění společné měny. Bez ambice přijetí společné měny v krátkém období se v současnosti žádný členský stát bankovní unie neúčastní.

Vláda ČR se na základě vyhodnocení rozhodla k neúčasti ČR v bankovní unii, aktuálnost tohoto postoje však pravidelně ověřuje, a to na základě vyhodnocení dopadů takového kroku.

Toto hodnocení poskytla poprvé Studie dopadu účasti či neúčasti České republiky v bankovní unii z roku 2015 (dále jen „Studie 2015“). V letech 2016 a 2020 byla tato studie aktualizována formou dodatků (dále jen „Aktualizace 2016“ a „Aktualizace 2020“). Výsledkem původní studie i jejích aktualizací bylo doporučení o vstup do bankovní unie prozatím neusilovat, současně však nadále sledovat vývoj a znovu jej vyhodnotit, přičemž vláda ČR se s tímto doporučením ztotožnila.¹

Společný dokument MF ČR a ČNB „Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou“, schválený vládou ČR v prosinci 2022,² doporučil prozatím nestanovovat cílové datum vstupu do eurozóny, a tudíž ani neusilovat o vstup ČR do příslušného mechanismu směnných kurzů (ERM II). Toto doporučení je zároveň výchozím předpokladem pro tuto aktualizaci, tj. posuzovat dopady případného vstupu do bankovní unie bez současného zavedení eura, neboť ČR vzhledem k aktuální neúčasti v ERM II zůstane po dobu min. dalších několika let mimo eurozónu.

¹ Usnesení vlády České republiky ze dne **9. února 2015 č. 84** ke Studii dopadu účasti či neúčasti České republiky v bankovní unii; ze dne **30. května 2016 č. 480** k aktualizaci Studie dopadu účasti či neúčasti České republiky v bankovní unii; a ze dne **11. ledna 2021 č. 17** k aktualizaci Studie dopadu účasti či neúčasti České republiky v bankovní unii.

² Usnesení vlády České republiky. 1077/2022ze dne **21. prosince 2022 č. 1077** o vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou. Navíc ČR v roce 2022 neplnila a ani v roce 2023 pravděpodobně nesplní referenční hodnoty žádného z maastrichtských konvergenčních kritérií.

Období od poslední Aktualizace 2020 bylo poznamenáno několika zásadními událostmi, pandemií COVID-19, ruskou agresí proti Ukrajině a zvýšenou inflací, které zásadně ovlivnily makroekonomické prostředí a tržní podmínky s dopady na banky. Tyto události však zároveň přispěly k snížení intenzity úsilí a debat o dokončení bankovní unie mezi členskými státy.

Tato Aktualizace 2023 se proto soustředí pouze na doplnění některých kontextových informací, které lze od roku 2020 považovat za nové. Ve sledovaném období jde zejména o dvě události. První událostí je vstup prvních dvou zemí mimo eurozónu do bankovní unie a jejich zkušenost s režimem úzké spolupráce. Druhou událostí je vydání legislativního návrhu k posílení rámce pro řešení krizí a pojištění vkladů bank.

1. VYBRANÉ CHARAKTERISTIKY BANKOVNÍHO SEKTORU ČR

Důležitým východiskem pro posouzení dopadů vstupu země do bankovní unie je mimo jiné situace národního bankovního sektoru, zejména jeho odolnost, struktura, relativní velikost, rozsah přeshraničních aktivit či intenzita majetkové a úvěrové propojenosti s bankami v eurozóně. Nezanedbatelná je rovněž odlišná role bankovního sektoru v jednotlivých členských státech v zajištění financování ekonomiky a veřejných financí, která je v případě ČR vzhledem k nižšímu významu kapitálového trhu spíše vyšší.

Vstup do bankovní unie je obecně spojován mj. s přeshraničním sdílením rizik a ztrát, a může být proto z tohoto hlediska přínosnější pro ty členské státy, kde je bankovní sektor relativně méně stabilní nebo kde by bankovní sektor mohl více získat z hlediska potenciálního posílení kredibility dohledu a řešení krize bank díky vstupu do bankovní unie. Naopak pro členské státy, jejichž finanční sektor je relativně více odolný a stabilní, by byl vstup do bankovní unie z tohoto hlediska spíše méně přínosný. Tato kapitola se zaměřuje právě na tento specifický úhel pohledu a pro srovnání situace bankovního sektoru jako celku v ČR s bankovními sektory ostatních států EU byl dle jejich aktuální dostupnosti a relevance vybrán aktualizovaný soubor indikátorů (viz níže).

Aktualizace podkladových dat vybraných indikátorů, která je obsažena v příloze (viz příloha ke kapitole 1), vychází z údajů ke konci roku 2022 a porovnává je s vývojem zpravidla od konce roku 2014, tedy krátce po vzniku bankovní unie. Použité údaje ze souborné databáze ECB byly publikovány na konci června 2023. Jedná se o nejaktuálnější údaje ke konci roku, které byly v době přípravy aktualizace k dispozici. V případě údajů ke konci roku se obecně neprojevuje možný odlišný průběh sezónnosti v jednotlivých členských státech, zejm. tokových ukazatelů, a je tak možné je lépe porovnat. Na tomto základě bylo vytvořeno následující shrnutí³ charakteristik bankovního sektoru v ČR, které v zásadě potvrzuje závěry ze Studie 2015 a Aktualizací 2016 a 2020:

- relativně **vysoká míra kapitalizace a ziskovosti** bankovního sektoru,
- **nízký podíl nevykonných úvěrů,**
- relativně **vysoký podíl financování rozvah bank klientskými vklady,**
- **nízká míra využití aktiv bank jako zajištění** pro jejich financování,
- **marginální význam financování od centrální banky,**
- **relativně nízká úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků,**
- **nízký podíl zadlužení domácností v cizí měně,**

³ Některé charakteristiky odráží více než jeden indikátor.

- nižší **velikost bilanční sumy** bankovního sektoru vzhledem k hrubému domácímu produktu (HDP),
- **spíše vyšší koncentrace** aktiv bankovního sektoru v kontextu odlišného objemu prostředků dostupných na financování řešení krize na národní úrovni a úrovni bankovní unie,
- zcela **dominantní role bankovních subjektů vlastněných mateřskými subjekty z bankovní unie**,
- poměrně **významná role** bankovního sektoru **jako vlastníka státních dluhopisů domácí vlády**.

Výše uvedené charakteristiky nadále poukazují na vyšší odolnost a stabilitu bankovního sektoru v ČR ve srovnání s řadou jiných členských států EU a členů bankovní unie. Žádný z vybraných indikátorů (uvedených podrobněji v příloze ke kapitole 1) nebyl aktuálně vyhodnocen jako z tohoto hlediska doporučující pro vstup do bankovní unie. Konkrétně 3 indikátory vykazují neutrální hodnoty pro rozhodování a dle 10 indikátorů není vstup do bankovní unie za současných podmínek přínosný. Na tomto závěru nic zásadního nezměnila ani skutečnost, že dle některých dílčích ukazatelů došlo ke zvýšení odolnosti a stability v řadě zemí bankovní unie.

Vývoj indikátorů od Aktualizace 2016 a 2020 je třeba vnímat v rámci širšího kontextu. Nelze jednoznačně odhadnout, do jaké míry přispěly ke zlepšení některých dílčích ukazatelů odolnosti a stability finančního sektoru zemí eurozóny dlouhodobé faktory, např. strukturální reformy a nakolik působení mechanismů samotné bankovní unie. Tj. nelze odlišit tyto dlouhodobější vlivy od působení měnové politiky ECB, tj. jejího expanzivního nastavení z hlediska úrovně měnověpolitických úrokových sazeb, programů nákupů aktiv a dalších opatření před rokem 2022 a následně počáteční pozitivní dopad vyšších sazeb na vyšší úrokové marže bank), přičemž tento příspěvek ke zvýšení odolnosti a stability bankovního sektoru v zemích bankovní unie se může ukázat jako dočasný.

Zároveň v době přípravy této analýzy nebylo možné vzhledem ke zpoždění působení měnové politiky pozorovat a tedy ani případně posoudit *dlouhodobější* důsledky razantního zvýšení úrokových sazeb centrálními bankami (v případě ECB od druhého pololetí roku 2022) na možné zpomalení hospodářského růstu a s tím související důsledky pro odolnost bankovního sektoru. Tento případný vývoj bude možné vyhodnotit až v rámci případných budoucích analýz dopadu.

Bankovní sektor v EU a ve světě obecně čelí řadě rizik, mezi které patří zejm. důsledky prudkého růstu měnověpolitických sazeb ve světě v reakci na zvýšenou míru inflace a také nejisté dopady vývoje vojenského konfliktu na Ukrajině vč. možného opětovného růstu cen energetických komodit. Tyto tendence by se mohly projevit mj. v zintenzivnění počínajících známek zhoršování kvality aktiv bank při přetrvávajících zvýšených úrovních zadlužení soukromého a veřejného sektoru zejm. v některých členských státech EU, v poklesu dynamiky úvěrové aktivity, v potřebě vyšší tvorby opravných položek vůči aktivům bank či v růstu nákladů financování bank, a mít tak negativní dopad na budoucí vývoj bankovního sektoru.

Mezi další obecné zdroje nejistoty patří od světové finanční krize v roce 2008 dlouhodobý nárůst velikosti nebankovního finančního sektoru ve světě oproti bankovnímu sektoru, přičemž tento vývoj mohl dle některých názorů⁴ vést v nebankovním finančním sektoru k vyšší kumulaci rizik, která by se následně mohla prostřednictvím zesílených vzájemných vazeb negativně promítnout do bankovního sektoru.

⁴ Viz tematická příloha „Key linkages between banks and the non-bank financial sector“ v publikaci ECB Financial Stability Review (ECB, 2023, stránky 111–118) a kapitola 2 „Nonbank Financial Intermediaries: Vulnerabilities; Amid Tighter Financial Conditions“ ve zprávě MMF: Global Financial Stability Report, April 2023 (MMF, 2023, stránky 59–80).

Konkrétní dopady v jednotlivých státech se však mohou projevit až se zpožděním a v jednotlivých státech v různé době. Vzhledem k tomu, že jednotlivé ukazatele odrážejí situaci dle údajů ke konci roku 2022 (publikovaných ECB v červnu 2023) a neobsahují predikce cílené do budoucna, bude vhodné s určitým časovým odstupem tuto dílčí analýzu aktualizovat, a to vč. zohlednění dopadů výše uvedených možných tendencí.

Bankovní sektor ČR lze dle vyhodnocení vybraného souboru indikátorů i nadále charakterizovat jako stabilnější ve srovnání s řadou jiných členských států EU. Vyhodnocení indikátorů nesměruje k doporučení, aby ČR usilovala o vstup do bankovní unie. S určitým časovým odstupem bude nezbytné tuto dílčí analýzu aktualizovat.

2. DOHLED, REGULACE A FINANČNÍ STABILITA

Ze závěrů kapitol věnovaných jednotnému mechanismu dohledu (SSM) v rámci Studie 2015 i všech následujících aktualizací vyplývalo, že by za dané situace pro ČR nebylo přínosné usilovat o vstup do bankovní unie. Opakovaným doporučením bylo vyčkat dalšího vývoje a ten následně vyhodnotit. Fungování SSM a institucionální změny spojené s případným vstupem ČR do bankovní unie jsou blíže popsány ve Studii 2015 a v Aktualizaci 2020. V rámci Aktualizace 2023 jsou tak pouze stručně vyhodnoceny informace o fungování SSM v průběhu uplynulých tří let, jistý prostor je pak věnován zkušenostem s fungováním mechanismu posílené spolupráce v návaznosti na vstup Bulharska a Chorvatska do bankovní unie.

2.1 Aktualizace informací o dosavadním fungování SSM

Nařízení o jednotném mechanismu dohledu (SSMR) ukládá EK, aby každé tři roky provedla přezkum celkového uplatňování nařízení s cílem zjistit potenciální dopad na hladké fungování vnitřního trhu. EK proto dne 18. dubna 2023 předložila svou v pořadí již druhou zprávu o fungování SSM (EK, 2023a). Její hodnocení je celkově pozitivní, zároveň však byly identifikovány oblasti, které budou vyžadovat další pozornost, např. další harmonizace právního rámce. Součástí hodnocení EK bylo i posouzení první aplikace režimu úzké spolupráce s Bulharskem a Chorvatskem, kterou EK rovněž vyhodnotila jako pozitivní.

Evropský účetní dvůr (EÚD) vydal zvláštní zprávu 12/2023 s názvem „*Dohled EU nad úvěrovým rizikem bank – ECB vystupňovala své úsilí, avšak je zapotřebí dalších kroků, aby se zvýšila jistota, že je úvěrové riziko řádně řízeno a kryto*“ (EÚD, 2023). Jedná se o třetí hodnocení SSM ze strany EÚD, v němž se EÚD soustředil na činnost ECB v cyklu dohledu 2021, včetně vzorku deseti bank, které vykazovaly problémy v souvislosti se špatnými úvěry. EÚD došel k celkově pozitivnímu hodnocení bankovního dohledu SSM, ačkoli upozornil na některé nedostatky, např. v oblasti dohledu nad řádným řízením úvěrového rizika dohlíženými bankami, včetně dostatečně rychlého stanovení adekvátních kapitálových požadavků, či efektivity a agility dohledu.

2.2 Implementace režimu úzké spolupráce ze strany ECB

Pro vstup členského státu EU, jehož měnou není euro, do bankovní unie slouží režim tzv. úzké spolupráce mezi ECB a národním orgánem dohledu daného členského státu mimo eurozónu.

Od roku 2020 navázala ECB úzkou spoluprací s Bulharskem a Chorvatskem. Zkušenosti ECB s úzkou spoluprací zatím vycházejí právě z těchto dvou jediných zemí EU, které do úzké spolupráce vstoupily v souvislosti se svou přípravou na vstup do eurozóny.

Před zahájením úzké spolupráce provedla ECB s národními bankami Bulharska a Chorvatska jakožto národními orgány dohledu komplexní hodnocení (přezkum kvality aktiv a zátěžové testy),⁵ hodnocení vnitrostátních právních předpisů a hodnocení připravenosti orgánů dohledu. Po dokončení hodnocení významnosti bank a po navázání úzké spolupráce převzala ECB od 1. října 2020 přímý dohled nad pěti bankami v Bulharsku a osmi bankami v Chorvatsku. Od stejného data se národní banky Bulharska a Chorvatska staly členy Rady dohledu ECB se stejnými právy a povinnostmi, kterými disponují všichni ostatní členové (včetně hlasovacích práv v Radě dohledu ECB). Nadále nicméně platí, že členské státy SSM ze zemí mimo eurozónu nemají hlasovací právo v Radě guvernérů ECB, která je orgánem s konečnou rozhodovací kompetencí v rámci dohledu ECB. Zastoupení v Radě guvernérů ECB získá členský stát až se vstupem do eurozóny - v případě Chorvatska od 1. ledna 2023 – a případné námitky Rady guvernérů proti návrhům rozhodnutí Rady dohledu jsou řešeny prostřednictvím mediační Komise ECB, ve které mají svého zástupce všechny zúčastněné země.⁶ Z povahy svého určení však mediační komise řeší rozdíly, ke kterým dochází z případných rozdílných pohledů funkcí měnové a dohledové politiky na danou problematiku řešenou ECB, není tedy primárně určena jako ochrana pro státy stojící mimo eurozónu. I zde dále platí, že konečné rozhodnutí ve vztahu k případným námitkám náleží Radě guvernérů.

Během úzké spolupráce pak ECB směřovala pokyny pro Národní banky Bulharska a Chorvatska, které následně přijímaly požadovaná vnitrostátní správní opatření určená bankám na jejich území. Přijetí právních aktů v režimu úzké spolupráce probíhá konkrétně tak, že ECB adresuje pokyny národnímu orgánu dohledu v angličtině. Národní orgán dohledu v úzké spolupráci přijme a oznámí bance závazné dohledové rozhodnutí v národním jazyce a v souladu s požadavky vnitrostátního správního práva a následně zašle kopii vnitrostátního rozhodnutí ECB spolu s překladem v angličtině.⁷

Od vstupu Chorvatska do eurozóny k 1. lednu 2023 již ECB nadále nevydává pokyny pro chorvatský orgán dohledu a adresuje svá dohledová rozhodnutí přímo významným bankám usídleným v Chorvatsku. Chorvatsko se vstupem do eurozóny ukončilo režim úzké spolupráce a stalo se plnohodnotným členem bankovní unie včetně zastoupení v Radě guvernérů ECB.

2.2.1 Zhodnocení aplikace úzké spolupráce ze strany ECB

Zástupci Ministerstva financí ČR během jara roku 2023 konzultovali s ECB na pracovní a střední manažerské úrovni její zkušenosti s prvotní aplikací režimu úzké spolupráce.

ECB obecně hodnotí úzkou spoluprací jakou úspěšnou. Během jejího trvání ECB nezjistila žádné nedostatky v ustavených mechanismech a režim byl podle ní zaveden nejefektivnějším možným způsobem. Dílčím problémem identifikovaným ECB byly jazykové překlady v kontextu časových

⁵ Výsledky hodnocení byly zveřejněny v červenci 2019 pro bulharské banky a v červnu 2020 pro chorvatské banky.

⁶ Krajní pojistkou v případě nesouhlasu zúčastněného členského státu, jehož měnou není euro, s rozhodnutím ECB, které nemůže kvůli absenci zastoupení v Radě guvernérů ECB adekvátně ovlivnit, je možnost ukončení úzké spolupráce. Tato možnost je však spíše teoretická s ohledem na náklady, které by takové rozhodnutí s sebou neslo (politické, reputační, nutnost legislativní změny a související finanční náklady na opětovné zajištění výkonu dohledu na národní úrovni atd.). Tento mechanismus je podrobněji popsán v Aktualizaci 2020 na str. 89.

⁷ V rámci těchto tzv. složených postupů nese odpovědnost za výkon dohledu kromě národního orgánu dohledu také ECB. Stát účastníci se mechanismu posílené spolupráce má v případě selhání dohledu ze strany ECB možnost požadovat po ECB náhradu škody žalobou před Soudním dvorem EU. Případy však dosud nebyly řešeny v praxi.

požadavků. Akty ECB je totiž během úzké spolupráce třeba poměrně rychle převádět do vnitrostátního práva, neboť ECB nemá žádné přímé pravomoci v zemích, které nepřijaly euro.

ECB má nyní mnohem lepší přehled o situaci bankovních sektorů Bulharska a Chorvatska. Nicméně bulharské a chorvatské dceřiné banky mateřských společností se sídlem v bankovní unii byly se SSM ve spojení již dříve, před navázáním úzké spolupráce, proto podle ECB nebyla v okamžiku zapojení vidět zásadní změna ve výkonu či odolnosti daných bankovních sektorů. Národní orgány dohledu nyní působí jako součást SSM a tudíž nejsou pouze jednostrannými příjemci rozhodnutí ECB. Mají zároveň vliv na ostatní banky v bankovní unii a na rozhodnutích a vývoji jednotných metodik se podílejí.

Během úzké spolupráce s Bulharskem a Chorvatskem do začátku roku 2023 nevyvstaly mezi národními orgány dohledu těchto zúčastněných států a ECB žádné neshody v rozhodovacím procesu. Nebylo tedy ani nutné použít žádné z ochranných pojistek a eskalačních mechanismů zakotvených v SSMR pro zúčastněné členské státy neplaticí eurem, které nemohou mít zastoupení v Radě guvernérů ECB. Nedostatečné zastoupení zúčastněných členských států mimo eurozónu v Radě guvernérů podle ECB nehraje pro rozhodování o záležitostech dohledu tak zásadní roli. Národní orgány dohledu v úzké spolupráci mají podle ECB dostatečný vliv prostřednictvím Rady dohledu, jejíž rozhodnutí jsou ECB přijímána postupem neuplatnění námitek.

2.3 Zkušenost Bulharska a Chorvatska s účastí v bankovní unii

Aktualizace 2020 uvádí, že se Chorvatsko a Bulharsko v říjnu 2020 připojily k bankovní unii. Obě země formálně požádaly ECB o navázání úzké spolupráce dne 27. května 2019 a skutečně ji navázaly dne 10. července 2020 (implicitní účast v SSM a též v SRM) souběžně se zapojením do mechanismu ERM II jako součást svých širších příprav na vstup do eurozóny. ECB reálně převzala dohled nad významnými institucemi v obou zemích dne 1. října 2020. Chorvatsko je od roku 2023 již členem eurozóny, Bulharsko nadále zůstává pouze členem bankovní unie.

Zástupci MF ČR provedli během roku 2023 strukturované rozhovory se zástupci centrálních bank obou zemí ohledně jejich zkušeností s účastí v bankovní unii.⁸ Shrnutí těchto rozhovorů uvedená v následujících dvou podkapitolách představují pohledy zástupců Národní banky Bulharska (BNB) a Národní banky Chorvatska (HNB).

2.3.1 Zkušenost Bulharska

Národní banka Bulharska (BNB) vstoupila do kontaktu s ECB již v roce 2018, o navázání úzké spolupráce bylo požádáno až ve chvíli, kdy byly domluveny nezbytné detaily. ECB zároveň od Bulharska potřebovala znát některé předběžné informace o bulharské dohledové praxi. Teprve poté ECB prováděla komplexní hodnocení, tj. přezkum kvality aktiv a zátěžové testy. ECB zároveň posuzovala,

⁸ V obou případech se jednalo o zástupce centrálních bank, kteří byli přímo zapojeni do procesu žádosti o vstup do režimu blízké spolupráce. Při rozhovorech byla využita stejná sada otázek, která se dotazovala na délku celého přípravného procesu a zaslání oficiálního dopisu o záměru vstoupit do režimu blízké spolupráce; dále zda plynula nějaká výhoda z paralelního přístupového procesu dvou zemí a zda zde probíhala určitá koordinace kroků; zda bylo ze strany ECB provedeno zátěžové testování bankovního sektoru a případně s jakým výsledkem. Dále byly dotazy směřovány na to, zda samotný vstup do režimu blízké spolupráce znamenal pro zmíněné státy nějaké změny například v ratingovém hodnocení a zda došlo ke změně struktury bankovních skupin operujících v těchto státech vlivem vstupu do bankovní unie. Další dotazy směřovaly na nákladovou stránku a harmonogram převodu příspěvků do SRF, na zkušenosti s fungováním rezolučních kolegií, spolupráci s ECB a pomoc s nastavením nutných procesů a dalších změn. Závěrečný dotaz směřoval ke zhodnocení výhod a nevýhod členství v bankovní unii z pohledu Bulharska a Chorvatska a vnímání případného rozdílu v postavení zúčastněného členského státu, jehož měnou není euro – nadále platí pouze pro Bulharsko.

zda Bulharsko splňuje kritéria pro SSM, např. zda má zavedenou vhodnou institucionální strukturu, regulaci, skutečnou praxi dohledu slučitelnou s praxí ECB apod.

BNB je s úzkou spoluprací s ECB spokojena a vidí v ní více příležitostí než nevýhod. Za hlavní výhody BNB považuje získání dodatečné kredibility bulharského dohledu nad bankovním sektorem. Národní dohled na svá rozhodnutí, hodnocení a národní dohledové postupy získá dodatečné názory a zpětnou vazbu. Získává zároveň znalosti o více než 20 dalších národních orgánech dohledu a jejich jurisdikcích. ECB je dle BNB velice aktivní v procesech sdílení informací. BNB ocenila, že byla např. průběžně informována o dění v souvislosti s bankovními problémy v USA a ve Švýcarsku, o dopadech ruské války proti Ukrajině atd. Pokud takovými informacemi národní orgán dohledu disponuje, může podle BNB účinněji zmírnit negativní dopady na národní úrovni.

Další zásadní výhodou podle BNB je, že ECB národnímu orgánu dohledu poskytuje externí kapacitu pro srovnání a výhledovou analýzu, dále také přístup ke všem materiálům Rady dohledu ECB, může klást otázky přímo odborným pracovníkům ECB a vyměňovat si s nimi názory.⁹

Dle BNB bylo zpočátku nutné překonat některé prvotní překážky spojené se vstupem do bankovní unie. Požadavky ECB si vyžádaly určitý čas a úsilí. Výhrady, které v Bulharsku zaznívaly proti účasti v bankovní unii, byly spíše politického než technického rázu a vymizely krátce po vstupu. Národní orgán dohledu musí být dle BNB připraven na neustálou diskuzi v rámci SSM. Nicméně pokud národní orgán dohledu implementuje pokyny Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA), uplatňuje obezřetné zásady atd., není dle BNB třeba očekávat zásadní potíže. Potíže by podle BNB mohly nastat, pokud by zátěžové testy provedené ECB před vstupem do bankovní unie vykazaly neuspokojivé výsledky.

Lze argumentovat, že dohledové rozhodnutí na úrovni ECB postrádá detailní znalost lokálního kontextu, kterým disponuje zejména národní orgán dohledu, nicméně tuto obavu dle BNB plně rozptyluje fakt, že národní dohled se stává integrální součástí vysoké expertízy JST, jež zaručuje vhodné řešení problému ještě před eskalací k rozhodnutí SSM. V neposlední řadě je podle BNB potřeba se připravit na to, že účast v SSM vyvolá potřebu dodatečných zdrojů a počtu zaměstnanců pro určité činnosti. Pro zavedení režimu úzké spolupráce bylo nutné, aby vnitřní organizace centrální banky byla reorganizována tak, aby odpovídala vnitřní organizaci ECB. Např. bylo třeba sladit interní procesy a IT aplikace.

V počátku byla úzká spolupráce zahalena řadou nejistot ohledně fungování tohoto režimu. Tento proces je však podle BNB nyní vyjasněn a zaveden, včetně komunikačních kanálů. Institucionální znalosti jsou nyní k dispozici. Z toho budou těžit další zúčastněné státy, které se k bankovní unii připojí v budoucnu.

2.3.2 Zkušenost Chorvatska

Chorvatský bankovní sektor byl již před vstupem do bankovní unie úzce sladěn s eurozónou, kdy většinu aktiv sektoru tvořily dceřiné banky italských a rakouských mateřských společností (Lehmann, 2019).¹⁰

⁹ Pro dohled nad méně významnými institucemi v SSM existuje oddělení pro jednotlivé země, kde národní orgán dohledu může konzultovat určité otázky a případně je posouvat výš. Tímto se ECB snaží prosadit společné metodiky.

¹⁰ Směnný kurz chorvatské kuny byl navázán na euro v úzkém pásmu, což odráželo významné používání eura v bankovních aktivech v soukromém sektoru (Lehmann, 2019).

Přístupový proces v Chorvatsku vedoucí k účasti v bankovní unii byl poměrně náročný i kvůli koordinaci s přístupovým procesem do ERM II. Národní banka Chorvatska (HNB) před vstupem do bankovní unie absolvovala komplexní hodnocení ze strany ECB, kde samotné zátěžové testy trvaly šest měsíců.

HNB vidí zásadní výhodu vstupu do bankovní unie v tom, že se kromě dohledu na individuální úrovni dceřiných bank může nově podílet i na konsolidovaném dohledu nad jejich mateřskými společnostmi a disponuje informacemi a kontextem, který jí dříve nebyl znám. Díky mnohým pracovním skupinám a komunikačním kanálům SSM se může národní orgán dohledu rychleji dozvědět o aktuálních událostech a opatřeních dohledu.

JSTs mají pro HNB velkou hodnotu, neboť Chorvatsko má model bankovního sektoru založený na dceřiných společnostech mateřských bank sídlících v bankovní unii a chce se podílet na rozhodování o těchto přeshraničně působících skupinách. Oproti dřívějšímu získávání informací pouze skrze účast v kolegiích může nyní Chorvatsko těžit z včasné získané informací o stavu a dění v mateřských společnostech chorvatských dceřiných bank, což HNB považuje za významný posun.

Jedním z pozitivních efektů účasti Chorvatska v bankovní unii podle HNB je, že rozhodnutí dohledu jsou ze strany bank vnímána jako společná a tudíž, přinejmenším z psychologického úhlu pohledu, jako silnější. Pozitivní psychologický vliv na soulad bank s předpisy má i fakt, že pro dceřiné banky mateřských institucí sídlících v eurozóně se nyní používá stejná metodika. Mezi pozitivní efekty účasti v bankovní unii HNB řadí také zjednodušení spolupráce s ratingovými agenturami a Mezinárodním měnovým fondem.

Mezi dílčí nevýhody je dle HNB možné řadit administrativní náročnost úzké spolupráce. Procesy JSTs jsou mnohem složitější než dosavadní národní dohled a s členstvím v SSM je spojena mnohem větší byrokratická zátěž. Rozhodnutí ECB týkající se bank na domácím trhu musí být v režimu úzké spolupráce provedena národním orgánem dohledu pomocí národních právních nástrojů a tato provedení je potřeba notifikovat zpět ECB. To ve výsledku znamená, že trvání rozhodovacího procesu v dohledu se prodlužuje.

Obecně nyní podle HNB bude úzká spolupráce pro budoucí přistoupivší země jednodušší, neboť ECB má nyní praktické zkušenosti s její aplikací, byly nastaveny informační kanály a připraveny potřebné šablony.

2.4 Reflexe dosavadních zkušeností z úzké spolupráce v bankovní unii

Bezproblémové fungování úzké spolupráce je nezbytným předpokladem k tomu, aby ČR zvažovala, zda vstoupit či nevstoupit do bankovní unie bez současného přijetí eura a vyhodnocovala související pozitiva a negativa. Výpovědi zástupců ECB a národních bank Bulharska a Chorvatska o jejich dosavadních zkušenostech s mechanismem úzké spolupráce svědčí o založení systému, který je celkově funkční. Tím lze konstatovat, že uvedeného předpokladu bylo dosaženo. Tato skutečnost má však jen omezený vliv na posouzení možných výhod hypotetické účasti ČR v bankovní unii oproti jejímu současnému postavení mimo bankovní unii a nemění závěry dosavadních vyhodnocení podrobněji rozváděných ve Studii 2015 a jejích následných Aktualizacích. Rovněž je třeba zdůraznit, že situace v ČR je oproti uváděným státům podstatně rozdílná, ať již jde o kontext přijetí společné měny (ČR nyní nemá v plánu vstoupit do ERM II), charakteristiky bankovního sektoru, či dle sdělení ČNB o situaci národního orgánu dohledu.

Některá výše uváděná sdělení zástupců Bulharska a Chorvatska, resp. deklarované zkušenosti nelze vnímat jako obecně platný přínos účasti v bankovní unii. Jde např. o deklarovaný přínos v podobě informací o bankovních problémech v USA a Švýcarsku, o dopadech ruské války proti Ukrajině, o ostatních národních orgánech dohledu a jejich jurisdikcích (ve vyjádření BNB) a o včasné získávání informací o dění v mateřských společnostech dceřiných bank (vyjádření HNB). Tento druh informací má podle svého vyjádření ČNB v požadovaném rozsahu a čase k dispozici i při současném postavení mimo bankovní unii, a to zejména s ohledem na účast ČNB v kolegiích orgánů dohledu přeshraničních bankovních skupin, na své zastoupení v Evropském orgánu dohledu pro bankovníctví (EBA), na smluvní ujednání o spolupráci s ECB i ostatními orgány dohledu EU či na další formální i neformální efektivní způsoby spolupráce.

Jiná konkrétní sdělení jsou subjektivní povahy, a nemohou dle ČNB zakládat objektivně očekávatelné výhody v souvislosti s případným vstupem do bankovní unie. Důvodem je nepřenositelnost na ČR. Jedná se o výroky o získání dodatečné kredibility národního orgánu dohledu, vyšší „compliance“ ze strany bank vůči orgánu dohledu díky údajné psychologicky vyšší síle společných rozhodnutí SSM nebo o vlivu národních orgánů dohledu v Radě dohledu ECB na mateřské a ostatní banky (vyjádření ECB a HNB).

Vzdání se přímých dohledových pravomocí národního orgánu dohledu nad dceřinými bankami působícími v ČR náhradou za získání určitého vlivu v Radě dohledu ECB (v podobě získání pozice jednoho z 22 členů s odpovídajícím podílem na rozhodování a s absencí zastoupení v Radě guvernérů ECB) při dohledu nad zahraničními mateřskými společnostmi dceřiných bank z ČR je objektivně zásadní ztrátou vlivu národních orgánů na dohled nad domácím bankovním sektorem a na případném řešení jeho krizí, neboť příslušný národní orgán již o nich sám nerozhoduje. Z právního hlediska je dále třeba připomenout, že rozhodnutí orgánu dohledu v rámci bankovní unie i orgánu dohledu mimo bankovní unii mají naprosto stejnou právní závaznost a sílu, bez ohledu na to, jak jsou „psychologicky“ vnímány jejich adresáty. Účast či neúčast v bankovní unii sama o sobě nemá formální vliv na zjednodušení či zkomplikování spolupráce s MMF či s ratingovými agenturami.

2.5 Závěry k oblasti dohledu

Dle vyhodnocení Evropských institucí (EK, EÚD a ECB) přináší fungování SSM očekávatelné výsledky. Rámec jako takový je funkční, postupně dochází k jeho zefektivňování, nadále je třeba pracovat na některých nedostatcích.

Jako funkční se ukázal i mechanismus posílené spolupráce. ECB je v současnosti schopna deklarovat, že úzká spolupráce představuje solidně fungující rámec prověřený pozitivními zkušenostmi dvou zemí, jež jej jako první využily. Rámec je podle ECB sice relativně komplikovaný, ale funguje dobře a lze na něm dále stavět.

Funkčnost rámce je nezbytným předpokladem pro posuzování a vyhodnocování možného vstupu ČR do bankovní unie, nepředstavuje však postačující podmínku pro rozhodnutí o vstupu. Oproti Aktualizaci 2020 nenastal žádný posun, který by vedl k přehodnocení dopadů a původní hodnocení tak zůstává v platnosti. Stěžejními argumenty pro setrvání mimo bankovní unii nadále zůstávají ztráta značné části pravomocí ČNB v oblasti dohledu nad významnými institucemi, oslabení hlasovací síly

v Evropském orgánu pro bankovnínictví¹¹ a ztráta hlasovacího práva v kolegiích orgánů dohledu. Další negativa zahrnují nerovné postavení členských států uvnitř a vně eurozóny v rámci systému nebo nedostatečné rozlišení odpovědnosti za výkon dohledu mezi ECB a národními orgány dohledu. Pro země mimo eurozónu by zřejmě bylo výhodnější vstoupit do bankovní unie až ve vazbě na rozhodnutí o přijetí eura.

Z výše uvedeného vyplývá, že SSM včetně mechanismu posílené spolupráce představuje funkční rámec, jehož fungování nenarušují závažnější nedostatky. Velmi pozitivně vnímají zkušenost s režimem úzké spolupráce s ECB zástupci Bulharska i Chorvatska. Z pohledu dopadů na výkon dohledu nad tuzemskými bankami však k věcnému posunu nedošlo a nadále tedy platí, že by pro ČR nebylo přínosné za současné situace o vstup do bankovní unie usilovat. Doporučuje se tedy opět vyčkat dalšího vývoje, tento následně vyhodnotit a znovu zvážit další postup.

3. ŘEŠENÍ KRIZÍ V BANKOVNÍM SEKTORU

Důležitou součástí bankovní unie je konzistentní a účinný rámec pro prevenci a řešení krizí bank v podobě SRM. Jeho úkolem je zajistit finanční stabilitu, vytvořit rovné podmínky a chránit vkladatele a daňové poplatníky prostřednictvím důsledného sdílení zátěže a záchranných sítí financovaných bankovním odvětvím.

Banky, které spadají do působnosti jednotného výboru pro řešení krizí (Single Resoluton Board - SRB), celkově dosáhly dobrého pokroku ve způsobilosti k řešení krize (resolvabilitě) a budování schopnosti absorbovat ztráty, což potvrzuje dokument SRB vydaný poprvé v červenci 2022 nazvaný „Resolvability of Banking Union banks: 2021“, kde je popsán současný stav způsobilosti k řešení krize v celé bankovní unii společně s „mapou rizik“ (angl. heat-map) pro rok 2021. Tento dokument porovnává zjištění s cíli stanovenými SRB v dokumentu „očekávání od bank“ (angl. Expectations for banks“) vydaném v dubnu 2020 (SRB, 2022). Pracovní program SRB pro roky 2021/2023 zahrnuje umožnění účinného řešení problémů všech bank v rámci působnosti SRB do konce roku 2023 (EP, 2022). ČNB následně po publikaci SRB přistoupila k využití dokumentu Expectations for Banks jako benchmarku pro všechny instituce v rámci českého bankovního sektoru (následně rovněž pokynů EBA), přičemž řady bank, které jsou součástí EU skupin, se požadavky SRB již nepřímo týkaly od samého počátku. Lokální banky tedy v obdobném duchu pracují na posílení způsobilosti k řešení krize.

Tato kapitola je věnována změně legislativy od Aktualizace 2020 v rámci pro prevenci a řešení krizí, jakož i v současnosti legislativním návrhům projednávaným na evropské úrovni. Kapitola dále obsahuje informace o postupném naplňování požadavku na kapitál a způsobilé závazky (MREL) v bankovním sektoru a zkušenosti s uplatněním nástrojů pro řešení krize v souvislosti se selháním bankovní skupiny Sberbank. Kapitola rovněž aktualizuje informace ohledně financování řešení krizí včetně odhadu výše příspěvku bank se sídlem v ČR do Jednotného fondu pro řešení krizí (SRF) v případě vstupu ČR do bankovní unie.

¹¹ V rámci EBA byl zaveden princip tzv. dvojí většiny, podle kterého jsou některá rozhodnutí přijata jen při souhlasu většiny členů bankovní unie a zároveň většiny členských států mimo bankovní unii.

3.1 Legislativní změny rámce řešení krizí – Daisy chains

V říjnu 2022 bylo přijato nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2036 novelizující nařízení o obezřetnostních požadavcích (CRR) a směrnici o ozdravných postupech a řešení krize (BRRD) v oblasti obezřetnostního přístupu ke globálním systémově významným institucím se strategií více subjektů podléhajících řešení krize (MPE) a metody nepřímého upisování nástrojů způsobilých pro plnění minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky v rámci skupin pro řešení krize se strategií jednoho subjektu podléhajícího řešení krize (SPE). Pro tento postup se vžilo označení „Daisy Chain“, a jde o nepřímé upisování interního MREL pomocí řetězení přes prostřednické společnosti, kdy mateřská společnost (osoba podléhající řešení krize) drží nástroje způsobilé pro plnění vnitřního tzv. interního MREL, svých dceřiných společností v jedné skupině pro řešení krize nepřímo prostřednictvím osoby náležející do stejné skupiny pro řešení krize (tzv. zprostředkovatelský subjekt). Aby se zajistil plynulý přenos ztrát z dceřiných subjektů směrem vzhůru k mateřské společnosti, což je základní předpoklad pro SPE strategii řešení krize, a zabránilo se vzniku efektu tzv. úzkého hrdla na úrovni zprostředkovatelského subjektu, zavádí se rovněž zvláštní mechanismus odpočtů expozic do takto nepřímo držených nástrojů u zprostředkujících subjektů.¹²

Zásadní je fakt, že zprostředkující subjekt musí svou zásobou nástrojů způsobilých pro plnění MREL pokrýt jak své vlastní potřeby, tak rizika související s držením způsobilých nástrojů dcer.¹³ Z pohledu hostitelského státu, který má zájem na dostatečném vybavení dceřiných subjektů kapitálem a způsobilými závazky, je uspokojivá výsledná podoba odpočtů, kdy odpočtu podléhá plná expozice na úrovni zprostředkovatelské osoby namísto zastropování výše odpočtu na úroveň minimálního (regulatorního) požadavku pro způsobilé závazky.

I při ukotvení mechanismu odpočtů přímo v CRR, potenciální vstup ČR do bankovní unie z hlediska problematiky Daisy chains může mít přímý vliv, neboť přístup SRB a ČNB se v konkrétních případech patrně bude lišit.

3.2 Zkušenosti s fungováním rámce pro řešení krizí

3.2.1 Plnění požadavků MREL

Banky v ČR i bankovní unii pokračovaly v budování dostatečné kapacity pro plnění konečného požadavku MREL, který bude pro banky závazný od ledna 2024. V prvním čtvrtletí roku 2023 činil pro osoby podléhající řešení krize průměrný konečný cíl MREL (2024) 1,751 bilionů EUR, což odpovídá 23,8 % objemu celkové rizikové expozice (Total Risk Exposure Amount - TREA). Při zohlednění kombinované rezervy činil průměrný konečný cíl MREL 27,2 % TREA (1,999 bilionů EUR). Průměrný požadavek na podřízenost činil 20,8 % TREA a při zohlednění kombinované rezervy 21,5 % TREA (SRB, 2023).

Zbývající objem, který bankám v bankovní unii chybí k naplnění cíle (resp. schodek MREL) u bank pod pravomocí SRB oproti konečným cílům MREL se nadále snižuje, především díky novým emisím

¹² Zprostředkovatelské subjekty jsou povinny odečíst od vlastní kapacity nástrojů způsobilých pro splnění požadavků MREL hodnotu držených kapitálových nástrojů a nástrojů způsobilých pro splnění požadavků MREL vydaných subjekty náležejících do stejné skupiny pro řešení krize.

¹³ Zprostředkující subjekt musí mateřské společnosti (osobě podléhající řešení krize) emitovat dostatek nástrojů způsobilých pro plnění interního MREL, aby byl zajištěn přenos případných ztrát zprostředkovatelského subjektu a jeho dceřiných subjektů na osobu podléhající řešení krize i jejich rekapitalizace alespoň do výše regulatorních požadavků.

způsobilých nástrojů. Průměrný schodek MREL při zohlednění kombinované rezervy se v prvním čtvrtletí roku 2023 vzhledem ke konečným cílům roku 2024 snížil na 20,1 mld. EUR (SRB, 2023).

Naopak plnění předepsaných průběžných cílů MREL bankami v ČR (resp. povinnými osobami pod dohledem ČNB) bylo na konci roku 2022 dle Zprávy ČNB o finanční stabilitě z jara 2023 řádné (ČNB, 2023). Banky vedle způsobilých závazků (105 mld. Kč) plnily rekapitalizační složku i kapitálem (11 mld. Kč). Od ledna 2024 budou banky plnit MREL průběžně. ČNB neočekává, že by kterákoli banka požadavek neplnila. ČNB vyžaduje, aby banky s preferovanou strategií řešení krize odpis nebo konverze zcela plnily požadavek MREL podřízenými nástroji (ČNB, nedatováno).

Nadále platí, že zachování konečné pravomoci ČNB spočívající ve stanovení požadavku MREL domácím bankám umožňuje klást důraz na zachování finanční stability v ČR. Na druhé straně přínos centrálního orgánu může spočívat v nezávislosti na domácím prostředí, včetně širšího ekonomicko-politického zájmu dotčené země, a ve větší expertíze zejména v přeshraničním řešení krizí.

3.2.2 Nedávné případy použití rámce řešení krize v bankovní unii - Sberbank

Obecně platí, že doposud chybí širší zkušenosti s praktickým fungováním SRM, neboť SRB zatím řešil pouze velmi omezený počet případů selhání banky za využití nástrojů pro řešení krize. Dosud také nebylo vyzkoušeno využití prostředků ze SRF a navazující kroky, a praktické zkušenosti s tímto aspektem řešení krize tak schází. Lze rovněž konstatovat, že mechanismus dosud nebyl vystaven zatěžkávací zkoušce v podobě např. selhání celoevropsky systémově významné instituce nebo paralelního selhání více institucí v několika členských státech. Z tohoto pohledu jej tak nelze zhodnotit.

Od poslední Aktualizace 2020 byly ze strany SRB uplatněny nástroje řešení krize vůči některým společnostem v rámci bankovní skupiny Sberbank. Sberbank Europe AG se sídlem ve Vídni a její dceřiné společnosti v EU (ČR, Maďarsku, Slovinsku, Chorvatsku) byly v důsledku napadení Ukrajinou Ruskou federací v únoru 2022 vystaveny rozsáhlému odtoku likvidity spočívající ve výběru clientských vkladů. Jelikož s ohledem na mezinárodní sankce a opatření ruské centrální banky zabraňující poskytnutí finanční injekce ze strany ruské mateřské společnosti se nejevilo jako pravděpodobné, že by mohlo dojít ke zlepšení finanční situace skupiny, rozhodla ECB dne 27. 2. 2022 po konzultaci se SRB, že Sberbank Europe AG je v selhání nebo je její selhání pravděpodobné, a to na základě čl. 18 odst. 1 písm. a) ve spojení s čl. 18 odst. 4 písm. c) nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí (SRMR). V návaznosti na rozhodnutí o selhání, uplatnil SRB na Sberbank Europe AG a dceřiné společnosti ve Slovinsku a Chorvatsku moratorium. Předběžné opatření, kterým zamezila nakládání s aktivy a pasivy, uplatnila i ČNB vůči Sberbank CZ, a.s.

Přestože skupinový plán pro řešení krize přijatý v březnu 2021 předvídal v případě selhání skupiny zahájení řešení krize na úrovni evropské ovládající osoby (Sberbank Europe AG) s preferovanou strategií řešení krize odpisem nebo konverzí způsobilých závazků (bail-in), neshledal SRB v době skutečného selhání skupiny veřejný zájem na zahájení řešení krize Sberbank Europe AG, jelikož v době selhání neposkytovala Sberbank Europe AG žádné klíčové (kritické) služby, jejichž narušení by mohlo nepříznivě ovlivnit reálnou ekonomiku nebo ohrozit finanční stabilitu v Rakousku ani v jiných členských státech. Selhání Sberbank Europe AG tak bylo řešeno v likvidaci podle rakouského práva. Do likvidace vstoupila na základě rozhodnutí příslušných národních orgánů i maďarská Sberbank Magyarországi Zrt. a Sberbank CZ, a.s.

SRB naopak shledal veřejný zájem na přijetí opatření řešení krize vůči slovinské dceřiné společnosti Sberbank banka d.d., jejíž akcie převedl na Nova Ljubljanska Banka d.d. a vůči chorvatské dceřiné společnosti Sberbank d.d., jejíž akcie převedl na Hrvatska Poštanska Banka. Realizací transferu byly v souladu s čl. 18 odst. 9 nařízení SRMR pověřeny slovinská a chorvatská centrální banka, které jsou v daných členských státech národními orgány pro řešení krize.

Selhání Sberbank ukázalo, že zhoršení situace v důsledku rozsáhlého odlivu likvidity může být velice dynamické, což vytváří tlak na rychlé jednání ze strany příslušných orgánů dohledu a orgánů příslušných k řešení krize. Pro zachování co možná nejlepší výchozí finanční pozice je klíčové včasné přijetí rozhodnutí o selhání dané osoby. Poprvé byl rovněž použit nástroj moratoria, který umožnil během krátkého časového intervalu provést ocenění a posouzení veřejného zájmu na zahájení řešení krize Sberbank. Nicméně v jiných případech by časové omezení moratoria v délce dvou pracovních dnů nemuselo být dostatečné, zejména v případě použití prostředků z Jednotného fondu pro řešení krizí (SRF). S ohledem na rozdělení pravomocí mezi jednotlivými klíčovými orgány se ukázalo jako nezbytné včasné zapojení SRB a národních orgánů příslušných k řešení krize a zajištění přístupu těchto orgánů k informacím pro přípravu a aplikaci zvolené strategie řešení krize. Výplata významné části vkladů přijatých německou pobočkou Sberbank Europe AG z prostředků rakouského systému pojištění vkladů (Deposit Guarantee Scheme - DGS) poukázala v případě přeshraničních výplat na možné riziko nedostatečných prostředků v DGS, ke kterému je selhávající instituce přidružena. Toto riziko vyhodnocuje orgán příslušný k řešení krize v části „věrohodnost a proveditelnost likvidace“. V případě rakouského, českého ani maďarského systému pojištění vkladů však toto riziko nebylo přítomno.

V neposlední řadě odchýlení se od skupinového plánu řešení krize a preferované strategie ukázalo, že plán řešení krize představuje pouze předpokládané řešení, které bude realizováno jen za předpokladu naplnění řady předpokladů. Nelze tak ani v případě bankovních skupin s preferovanou SPE strategií rezignovat na požadavek, aby i na úrovni dceřiných subjektů na úrovni jednotlivých států byla zajištěna dostatečná kapacita kapitálu a MREL způsobilých nástrojů. Jelikož Sberbank CZ, a.s. byla i v rámci plánu řešení krize označena za tzv. likvidační banku, neovlivnilo rozhodnutí SRB ohledně nesplnění podmínek pro zahájení řešení krize vůči Sberbank Europe AG předpokládané řešení selhání Sberbank CZ, a.s. její následnou likvidací.

3.3 Financování řešení krize

Spolu s přenosem kompetencí v oblasti řešení krizí na SRB by v případě vstupu ČR do bankovní unie došlo ke změně v oblasti zajištění financování řešení krize. Tento faktor byl vyhodnocen již ve Studii 2015 a následně v obou jejich aktualizacích, aktuální vyhodnocení je pouze aktualizováno podle posledních dostupných číselných dat a dalších informací.

Členské státy EU disponují fondy pro řešení krizí naplňovanými příspěvky bankovního sektoru. V ČR tuto funkci plní Fond pro řešení krize (FŘK), který je spolu s Fondem pojištění vkladů součástí Garančního systému finančního trhu. V rámci bankovní unie a pro všechny v ní zúčastněné státy tuto funkci plní SRF. Jak pro český FŘK, tak pro SRF v bankovní unii platí podobná pravidla, tj. např. cílová úroveň (1 % krytých vkladů v ČR, resp. v bankovní unii) a povinnost jejich naplňování z průběžných, případně mimořádných následných příspěvků úvěrových institucí. Tyto fondy vyžadují finanční jištění pro případ, že dojde k jejich vyčerpání a současně potřebě dodatečných prostředků pro zajištění úspěchu řešení krize. Vůči českému FŘK funkci takového jištění plní státní rozpočet. Do doby zavedení

společného jisticího mechanismu (viz níže) funguje v bankovní unii mechanismus přechodného financování.

Národní FŘK by měl do konce roku 2024 dosáhnout minimální cílové úrovně 1 % z objemu krytých pohledávek z vkladů v ČR, tj. cca 36,5 mld. Kč. To je částka, kterou by v případě setrvání ČR mimo bankovní unii odvedly banky v ČR na příspěvcích. Stav prostředků ve FŘK ke konci roku 2022 byl cca 27,5 mld. Kč. Od vzniku FŘK nedošlo na území ČR k žádnému případu řešení krize, tudíž ani prostředky FŘK dosud nemusely být využity.

SRF v bankovní unii by měl, obdobně k českému FŘK, do konce roku 2023 dosáhnout minimální cílové úrovně 1 % z objemu krytých pohledávek z vkladů v bankovní unii. To by dle rozhodnutí SRB o stanovení příspěvků předem za rok 2023 mělo být přibližně 77,6 mld. EUR, resp. 1,9 bil. Kč. Prostředky SRF, stejně jako tuzemského FŘK, dosud nemusely být v rámci řešení krize využity.

V případě vstupu do bankovní unie by banky se sídlem ČR měly odvést do SRF takový objem příspěvků, jako kdyby byla ČR členem bankovní unie od samého počátku. S ohledem na relativně nižší rizikovitost českého bankovního sektoru oproti ostatním státům bankovní unie, větší rozsah financování bankovního sektoru prostřednictvím krytých vkladů a vyšší průměrné tempo růstu krytých vkladů v ČR než v bankovní unii, by celkové příspěvky do SRF při aplikaci určitých zjednodušujících předpokladů činily 18,6 mld. Kč.¹⁴ Zatímco v případě prostředků odvedených do FŘK by tyto byly určeny výlučně pro řešení krize tuzemských úvěrových institucí, příspěvky odvedené do SRF by bylo možné použít pro financování řešení krize kterékoliv instituce v celé bankovní unii. Institucím v ČR by tak v závislosti na čerpání prostředků ze SRF vznikala povinnost podílet se na dodatečných odvodech, jimiž by byly kapacity SRF použité pro financování řešení krize institucí v bankovní unii následně opět doplňovány.

3.3.1 Společný jisticí mechanismus

V prosinci 2020 se členské státy dohodly na společném jištění SRF prostřednictvím revolvingové úvěrové linky poskytované Evropským mechanismem stability (European Stability Mechanism - ESM). Toto jištění by mělo být k dispozici nejpozději od 1. ledna 2024, za předpokladu, že všichni členové ESM ratifikují Dohodu o změně Smlouvy o zřízení ESM,¹⁵ kdy končí přechodné období postupného budování SRF a slučování národních podfondů. Mechanismus má fungovat jako nástroj nejzazší instance pro případy úplného vyčerpání prostředků v SRF a zvýšit tak jistotu efektivního provedení případného řešení krize větší banky či skupiny bank. Zúčastněné státy mimo eurozónu mají v rámci

¹⁴ Výpočet proveden na základě následujících předpokladů:

- (1) souhrnný faktor úpravy celkového příspěvku o riziko institucí je v případě ČR stanoven jako prostý aritmetický průměr těchto faktorů u států bankovní unie v roce 2023;
- (2) z důvodu zanedbatelného vlivu na výsledek nejsou zohledněny družstevní záložny a obchodníci s cennými papíry v ČR (subjekty platící jako příspěvek paušální částku);
- (3) v případě bank v ČR, jejichž celková pasiva po odečtení kapitálu a krytých vkladů mají hodnotu nejvýše 300 mil. EUR a jejichž celková aktiva mají hodnotu nižší než 1 mld. EUR nebo méně, je jejich výše příspěvku stanovena standardním způsobem a nikoliv jako paušální částka,
- (4) v případě bank v ČR, jejichž celková pasiva po odečtení kapitálu a krytých vkladů mají hodnotu nad 300 mil. EUR a jejichž celková aktiva mají hodnotu 3 mld. EUR nebo méně, je jejich celá výše příspěvku stanovena standardním způsobem, tj. není zohledněna úleva v podobě platby paušální částky ve výši 50 000 EUR za prvních 300 mil. EUR jejich celkových pasiv po odečtení kapitálu a krytých vkladů; a
- (5) nejsou zohledněny vnitroskupinové závazky jednotlivých institucí v ČR.

¹⁵ K 6. 9. 2023 tuto dohodu z členských států bankovní unie neratifikovala pouze Itálie. Stav ratifikace – viz (Rada EU, nedatováno). Případné dřívější spuštění společného jisticího mechanismu je též podmíněno ratifikací Dohody měnící Dohodu o převádění a sdílení příspěvků do SRF, pro jejíž účinnost též schází ratifikace ze strany Itálie.

rovnocenného zacházení poskytnout ve prospěch SRB paralelní úvěrové linky za obdobných podmínek. Vynaložené prostředky z obou typů úvěrových linek mají být zpravidla do tří, maximálně pěti let získány zpět včetně veškerých nákladů z příspěvků od bank působících na území celé bankovní unie. Rozsah dočasných rozpočtových dopadů je shora omezen velikostí samotné úvěrové linky.

Velikost úvěrové linky ESM pro SRB má odpovídat cílové úrovni SRF, nyní odhadované na 80 mld. EUR, v případě zavedení společného jstícího mechanismu na konci roku 2023. Velikost paralelních úvěrových linek států bankovní unie mimo eurozónu má být stanovena poměrem vůči velikosti úvěrové linky ESM. Pro státy účastníci se bankovní unie, které dosud nepřijaly euro, byla dojednána forma spolupráce v rámci společného jstícího mechanismu za stejných podmínek, tj. že stěžejní podmínky úvěru a výplat a podmínky přístupu k informacím apod. platí pro obě skupiny států v bankovní unii stejně. Ustavení paralelní úvěrové linky by v českém prostředí zřejmě muselo být provedeno speciálním zákonem, který by upravil rovněž rozhodovací proces související se schvalováním výplat. Při rozhodování o tom, zda česká část společného jstění bude moci být v konkrétním případě použita, by vláda či Parlament ČR reflektovala rozhodnutí ESM.

Dopady případného vstupu ČR do bankovní unie v podobě rizika plnění ze strany ČR v rámci společného mechanismu jstění je nezbytné posuzovat se situací setrvání mimo bankovní unii, kdy by opatření řešení krize byla financována z FŘK. Jakkoliv vyhodnocení stability tuzemského bankovního sektoru ani informace ČNB takovou potřebu v současnosti nenaznačují, může nastat situace, kdy potřebné zdroje nebudou ve FŘK k dispozici a bude nutné použít národní mechanismus jstění, tedy poskytnutí návratné finanční výpomoci či dotace ze státního rozpočtu. Na rozdíl od společného mechanismu jstění by tedy mohlo být národní řešení koncipováno jako explicitně fiskálně neutrální nebo ve formě poskytnutí prostředků v nenávratné formě, v závislosti na rozhodnutí vlády. V neposlední řadě objem úvěrové linky společného mechanismu jstění pro SRF by byl omezen, zatímco v případě národního mechanismu žádné explicitní omezení není, resp. je ponecháno na politickém uvážení a rozhodnutí národního zákonodárce.

Při setrvání mimo bankovní unii, pokud by kapacita FŘK byla vyčerpána, by se nutnost čerpání prostředků ze státního rozpočtu odvíjela od pravděpodobnosti nutnosti řešit selhání banky působící na tuzemském trhu, na což má v současnosti příznivý vliv relativně vyšší míra stability tuzemského bankovního sektoru ve srovnání s řadou členských států bankovní unie, respektive příznivé vyhodnocení stability a odolnosti sektoru ze strany ČNB. Naopak v případě vstupu do bankovní unie by společný mechanismus jstění byl čerpán i na krytí nákladů řešení krize bank v jiných zúčastněných státech, tedy pravděpodobnost čerpání by odrážela rizikovost bankovního sektoru celé bankovní unie.

3.4 Další plánované změny v rámci řešení krizí

V prosinci 2021 lídři členských států na Evropské radě zopakovali mandát pro ministry financí sdružených v platformě Euroskupiny v inkluzivním formátu (tj. ministři financí eurozóny včetně přizvaných ministrů financí zemí mimo eurozónu), aby se dohodli na pracovním plánu, který vytyčí cestu k dokončení bankovní unie. Euroskupina zkoumala možnosti, jak posílit rámec pro krizové řízení bank v EU, vytvořit silnější společnou ochranu vkladatelů, usnadnit integrovanější jednotný trh bankovních služeb a podpořit větší diverzifikaci držby státních dluhopisů bankami v EU. Euroskupina však nedosáhla dohody na pracovním plánu pro přijetí výše uvedených jednotlivých kroků nastolených jako zbývající prvky potřebné k dokončení bankovní unie a na jejich harmonogramu. Eurosummit

v červnu 2022 tak vyzval Euroskupinu, aby se nyní omezila pouze na pracovní směr zabývající se revizí rámce pro řešení krizí.

Ministři financí se proto dohodli, že práce na bankovní unii by se měla bezprostředně zaměřit na posílení společného rámce pro řešení krizí a vnitrostátních systémů pojištění vkladů (tzv. rámec CMDI, z angl. Crisis Management and Deposit Insurance) a teprve poté dojde k přezkoumání stavu bankovní unie a konsensuálním způsobem se rozhodne o možných dalších opatřeních s cílem bankovní unii posílit a dokončit.

V dubnu 2023 předložila EK balíček legislativních návrhů usilujících o další posílení stávajícího rámce krizového řízení bank a pojištění vkladů v EU. Součástí balíčku jsou návrhy revize BRRD a směrnice o systémech pojištění vkladů (DGSD), nařízení SRMR a nařízení upravující Daisy chain.

Předložení revize CMDI je ze strany EK odůvodňováno tím, že rámec řešení krize byl dosud v rámci bankovní unie uplatněn jen velmi zřídka, což vedlo především v případě selhání menších a středně velkých bank k rozdílnému zacházení vlivem rozdílných vnitrostátních režimů napříč členskými státy, které v několika případech zahrnovalo i využití peněz daňových poplatníků¹⁶ namísto využití prostředků z mechanismů financovaných bankovním sektorem. Problematickou se tak ukázala snaha eliminovat veřejnou podporu v rámci SRM, neboť případy řešení krize mimo stanovený rámec SRM umožnily jednotlivým vládám tuto podporu na základě pravidel o státní podpoře poskytnout, její kritéria však neodpovídají přísným kritériím nastaveným v SRM v této oblasti. Cílem revize by mělo být zajištění jednotného uplatňování pravidel ve všech členských státech, vytvoření rovnějších podmínek a zároveň ochrana finanční stability a vkladatelů, předcházení šíření krize a omezení využívání peněz daňových poplatníků. Rámec by měl být zejména zdokonalen tak, aby usnadnil řešení krize menších a středních bank v souladu s původními očekáváními, a to zmírněním dopadů na finanční stabilitu a reálnou ekonomiku. Přičemž by nemělo být využito veřejné financování, a má dojít k posílení důvěry vkladatelů, kterými jsou především domácnosti a malé a střední podniky (EK, 2023b).

Ačkoli standardním způsobem řešení selhání banky má zůstat její likvidace či insolvence podle národního práva, oproti stávajícímu stavu by řešení krize mělo být zahájeno tehdy, pokud by uplatnění národního insolvenčního práva nevedlo k lepším výsledkům z hlediska dosažení cílů řešení krize. V kombinaci s navrhovanými změnami cílů řešení krize sledujícími obecnou ochranu všech vkladatelů (oproti krytým vkladatelům dle DGSD) a rozlišení ochrany veřejných prostředků se zvýšeným důrazem na ochranu peněz daňových poplatníků se jedná o významnou změnu podmínek k rozhodnutí o tom, zda mají být uplatněna opatření k řešení krize. Při vstupu do bankovní unie by pravomoc ohledně posouzení veřejného zájmu pro uplatnění opatření k řešení krize byla přenesena z ČNB na SRB a ČNB by byla pověřena toliko výkonem rozhodnutí SRB.

Předpokládané širší uplatnění opatření řešení krize i vůči menším a středně velkým bankám vyžaduje zajištění dostupných prostředků financovaných trhem použitelných i pro řešení selhání těchto bank, v jejichž případě může být problematické dosažení podmínky minimálního sdílení nákladů ze strany akcionářů a věřitelů ve výši 8 % celkového kapitálu a závazků pro čerpání prostředků z fondu pro řešení krizí, jelikož požadavek MREL je u těchto bank často stanoven pod tuto hranici. Z tohoto důvodu navrhuje EK zaplnit tuto mezeru ve financování uvolněním podmínek pro využití prostředků z mechanismu pojištění vkladů tak, že by DGS v případě uplatnění opatření k řešení krize spočívajícím

¹⁶ Za podmínek stanovených právním rámcem EU pro veřejnou podporu.

v převodu vkladů a dalších odepisovatelných závazků na soukromého nabyvatele nebo na překlenovací instituci mohl přispět k dorovnání rozdílu mezi hodnotou převáděných krytých vkladů a závazků postavených jim na roveň a převáděných aktiv. Jelikož současné prioritní postavení pohledávek DGS v rámci pořadí uspokojování pohledávek v insolvenčním řízení představuje značné omezení, navrhuje EK ustanovit v rámci insolvenční hierarchie jednotnou kategorii pohledávek z vkladů, do které by náležela i pohledávka DGS odpovídající vyplaceným náhradám za pojištěné vklady. Tím by DGS ztratilo své dosud přednostní postavení při uspokojování svých pohledávek za selhávající bankou.

EK navrhuje stanovit pojistky před nadměrným čerpáním ze systému pojištění vkladů omezením výše příspěvku systému pojištění vkladů do řešení krize prostřednictvím sjednoceného výpočtu tzv. testu nejnižších nákladů („least cost test“ – LCT) provedeného příslušným systémem pojištění vkladů podle čl. 11e DGSD. Tento příspěvek systému pojištění vkladů by neměl být vyšší, než jaké by byly náklady související s výplatou vkladatelů. V bankovní unii by o výši příspěvku DGS za účelem financování řešení krize bank ve své působnosti rozhodoval SRB, který je však při svém rozhodování limitován testem nejnižších nákladů vypočteným příslušným DGS na národní úrovni. Příspěvek DGS do řešení krize by se nově měl také zahrnout do požadavku na splnění 8% sdílení nákladů. Zatímco pro členský stát stojící mimo bankovní unii navrhované změny umožní větší flexibilitu v dosavadní kombinaci použití prostředků v mechanismech financovaných bankovním sektorem daného členského státu (systém pojištění vkladů a fond pro řešení krize), v rámci bankovní unie umožní příspěvek národního DGS splnit podmínky pro čerpání ze SRF, na jehož naplnění se podílí bankovní sektor v celé bankovní unii.

S ohledem na potřebu aplikovat v rámci bankovní unie pravomoci ECB jednotně navrhuje EK upravit opatření včasného zásahu přímo v SRMR. Posiluje se rovněž spolupráce ECB, národních orgánů dohledu a SRB v souvislosti s přípravou řešení krize z hlediska vzájemné informovanosti. Před případným vstupem ČR do bankovní unie je tato spolupráce otázkou vnitřní organizace ČNB. Návrh EK naopak ponechává možnost členským státům, aby ve svých právních režimech umožnily využití prostředků DGS pro preventivní a alternativní opatření, ale sjednocuje podmínky pro jejich uplatnění. ČR v současné době tato diskreční opatření do svého právního řádu netransponovala, a jelikož se jedná o opatření v pravomoci národních orgánů financovaných z národních zdrojů, případným vstupem ČR do bankovní unie by tato ustanovení nebyla dotčena.

3.5 Závěry k řešení krizí v bankovním sektoru

Nadále platí, že vstupem do bankovní unie by došlo k přesunutí významných pravomocí v oblasti řešení krizí a jejich plánování z ČNB na ECB a SRB. Od poslední Aktualizace 2020 již nedošlo k tak významným legislativním změnám, jako v předchozích letech. Přechod pravomoci stanovit bankám požadavek MREL na SRB by měl rovněž vliv na nově přijatý mechanismus odpočtů Daisy chain, neboť přístup SRB a ČNB by se v konkrétních případech patrně lišil.

Způsobilost k řešení krizí bank v ČR a v bankovní unii prostřednictvím budování dostatečné kapacity pro plnění požadavku MREL je na uspokojivé úrovni. Podle dat SRB i ČNB se bankám daří naplňovat mezitímní závazné požadavky MREL, v bankovní unii schodek vůči cílovým hodnotám 2024 klesá, v ČR je cíl plněn, neočekávají se potíže bank s jeho průběžným plněním.

V případě vstupu do bankovní unie by ČR sice měla možnost využít prostředky řádově větší kapacity SRF, avšak s tím, že kapacita SRF pro řešení krize bude využívána na celém území bankovní unie, o jejím použití bude rozhodovat centrální orgán pro řešení krize (SRB) a na disponibilní výši této kapacity bude

mít vliv řada dalších fundamentálních faktorů. V případě, že ČR zůstane mimo bankovní unii, bude mít k dispozici řádově menší kapacitu FŘK, avšak prostředky do něj odvedené budou určeny výlučně pro řešení krize úvěrových institucí v ČR a o jejich použití bude rozhodovat národní orgán pro řešení krize (ČNB). V této souvislosti je třeba dodat, že stabilita tuzemského bankovního sektoru potřebu čerpání prostředků k financování řešení krize v současnosti nenaznačuje.

V případě přijetí navrhovaných změn obsažených v balíčku legislativních návrhů EK z dubna 2023, by podmínky pro čerpání prostředků ze SRF mohlo splnit více bank, včetně malých a středních, což by na jednu stranu umožnilo snadněji dosáhnout na financování ze SRF i pro tuzemské banky, na druhou stranu by to vedlo ke zvýšení rizika, že se tuzemské banky budou podílet častěji na doplnění SRF v případě řešení krize bank v jiných členských státech.

I ve světle změn, ke kterým došlo od Aktualizace 2020, lze uzavřít, že z pohledu financování řešení krize nelze dospět ke konkrétnímu doporučení ohledně vstupu ČR do bankovní unie. Pozitivně lze hodnotit skutečnost, že Soudní dvůr EU přezkoumal rozhodnutí ve věci řešení krize Banco Popular Español a potvrdil správnost postupu SRB včetně procesních aspektů. Ke zkušenostem s řešením krize Banco Popular Español přibyla zkušenost ze selhání Sberbank Europe AG a jejich dcer poukazující na limity přeshraničních výplat z DGS a na možnost neuplatnění plánem preferované strategie řešení krize. Obecně však nadále platí, že doposud chybí širší zkušenosti s praktickým fungováním SRM, neboť SRB zatím řešil pouze velmi omezený počet případů selhání banky za využití nástrojů pro řešení krize. Dosud také nebylo vyzkoušeno využití prostředků ze SRF a navazující kroky, a praktické zkušenosti s tímto aspektem řešení krize tak schází. Lze rovněž konstatovat, že mechanismus dosud nebyl vystaven zatěžkávací zkoušce v podobě např. selhání celoevropsky systémově významné instituce nebo paralelního selhání více institucí v několika členských státech. Obdobně v ČR zatím zcela chybí zkušenost s aplikací rezolučního rámce včetně využití prostředků FŘK.

V ČR dosud opatření k řešení krize uplatněno nebylo. Řešení úpadku Sberbank CZ, a.s., navíc v praxi prokázalo funkčnost nastavení všech relevantních procesů v ČR, včetně hladkého průběhu výplaty náhrad pojištěných vkladů, nedošlo k žádným otřesům na tuzemském bankovním trhu a v rámci insolvenčního řízení byly minimalizovány negativní dopady na její klienty i jiné subjekty finančního trhu.

V oblasti řešení krizí v bankovním sektoru bylo dosaženo pokroku v oblasti připravenosti bank na řešení krize v bankovní unii i v ČR.

Nadále platí, že s účastí v bankovní unii by byl spojen přístup k mnohonásobně větší kapacitě společného fondu (SRF), ke kterému bude navíc brzy zaveden i jisticí mechanismus, a pro instituce z ČR povinnost odvodu nižších ex-ante příspěvků do SRF než do fondu národního (FŘK). Naopak proti vstupu nadále hovoří přesun významných kompetencí z národního orgánu (ČNB) na SRB a z toho vyplývající riziko marginalizace zájmu ČR na zachování finanční stability v ČR v rozhodování SRB, a to jak v rozhodování o řešení krize na území ČR obecně, tak o tom, zda by byly použity prostředky společného fondu, a dále sdílení kapacity SRF s mnohonásobně větším počtem úvěrových institucí z ostatních zemí bankovní unie a také povinnost podílet se na financování možných budoucích krizí bankovních sektorů v jiných státech formou budoucích dodatečných odvodů do SRF. V případě přijetí navrhovaných změn obsažených v legislativním

balíčku představeném v dubnu 2023 se přínosy, ale i rizika související s využitím prostředků SRF a následné potřeby jejich doplnění formou příspěvků od bank usazených v rámci celé bankovní unie dále prohloubí z důvodu zmírnění podmínek pro čerpání ze SRF.

Z pohledu problematiky řešení krizí tak za současných podmínek plyne doporučení o vstup do bankovní unie neusilovat, vyčkat dalšího vývoje a s určitým časovým odstupem situaci opět vyhodnotit.

4. JEDNOTNÝ SYSTÉM POJIŠTĚNÍ VKLADŮ A DALŠÍ PRVKY BANKOVNÍ UNIE

Třetí pilíř bankovní unie – EDIS, navržený EK již v roce 2015 – dosud neexistuje, neboť na něm není mezi členskými státy shoda. Návrh EDIS se za 8 let uplynulých od jeho předložení EK nedostal ani na program politického jednání mezi státy, neboť byl dosud považován z pohledu více členských států za neakceptovatelný. V rámci diskuzí na úrovni euroskupiny v roce 2022 sice panovala shoda na potřebě dosažení pokroku v oblasti bankovní unie, členské státy však měly nadále rozdílné pohledy na EDIS a na jednotlivé aspekty projednávaného pracovního plánu. Výsledkem jednání byla dohoda na revizi rámce CMDI popsaná v závěru kapitoly 3 (Euroskupina, 2022). Největší rozdíly ze všech diskutovaných dílčích témat bankovní unie nadále panují v pohledu právě na EDIS, a to mezi severním křídlem členských států v čele s Německem na jedné straně a s jižním křídlem v čele s Itálií na straně druhé (Tamma & Smith-Meyer, 2022).

Tento zásadní rozpor stále nebyl vyřešen ani po intenzivních jednáních Pracovní skupiny na vysoké úrovni HLWG a ministerské úrovni během let 2019-2022. HLWG navíc rozšířila svoji diskusi, původně zaměřenou na EDIS, zařazením dodatečných témat, která jsou pro jednotlivé členské státy, včetně ČR, rovněž značně kontroverzní. Euroskupina přes opakované výzvy Eurosummitu nedosáhla dohody na pracovním plánu jednotlivých kroků nastolených jako zbývající prvky potřebné k dokončení bankovní unie a na jejich harmonogramu. Z pohledu ČR se přitom jeví jako nepřijatelné zařazení tématu posílení tzv. finanční integrace EU, neboť jeho náplní se stalo úsilí o rozvolnění regulatorních požadavků na kapitál a likviditu na úrovni dceřiných společností v rámci přeshraničně působících skupin, jejíž realizace by představovala značná rizika pro zajišťování stability v hostitelských státech, mezi něž patří i ČR.

Předseda Euroskupiny Paschal Donohoe v návaznosti na jednání euroskupiny v červnu 2022 potvrdil, že členské státy eurozóny se opět shodly na potřebě dosáhnout pokroku v oblasti bankovní unie, zároveň však mají nadále rozdílné pohledy na jednotlivé aspekty jím předloženého pracovního plánu. Posilování bankovní unie tak bude nadále probíhat v jednotlivých krocích (Donohoe, 2022).

Osud návrhu EDIS je tak dosti nejistý, a s ním i dokončení bankovní unie, neboť právě EDIS je Evropskými institucemi pokládán za chybějící součást celé její architektury. Debata o něm se protáhne opět do dalšího institucionálního cyklu EU po roce 2024. Mário Centeno, bývalý předseda Euroskupiny, však tvrdil, že evropská debata o EDIS není ve srovnání s tehdejší americkou debatou zas tak dlouhá, neb americký Kongres během více než 50 let projednal asi 150 návrhů, než se myšlenka společného systému pojištění vkladů stala politicky schůdnou na vrcholu velké hospodářské krize v roce 1933 (Centeno, 2018).

V současnosti v EU funguje decentralizovaný režim národních DGS. V průběhu času dochází k jejich posupnému naplňování do cílových stavů, jak předepisuje DGSD. Do roku 2024 by naplnění vnitrostátních DGS mělo dosáhnout celkové částky 63 mld. EUR v celé EU, z toho 55 mld. EUR v bankovní unii (EK, 2023c). Prostředky ve Fondu pojištění vkladů by do konce roku 2023 měly dosáhnout 43,5 mld. Kč (1,78 mld. EUR).

Diskuze o EDIS je fakticky zablokována pro přetrvávající neshody na jeho podobě včetně souvisejících diskutovaných prvků. Diskuze se navíc rozšířila o téma finanční integrace EU, které zejm. usiluje o rozvolnění regulatorních požadavků na kapitál a likviditu na úrovni dceřiných společností v rámci přeshraničně působících skupin, což je nepřijatelné pro hostitelské státy, tedy i ČR.

Pro aktuální rozhodování ČR, zda nyní usilovat o vstup do bankovní unie, plyne v kontextu EDIS doporučení o vstup neusilovat, vyčkat dalšího vývoje a v budoucnu jej opět vyhodnotit.

5. ŠIRŠÍ KONTEXT EVROPSKÉ INTEGRACE

K rozšíření bankovní unie o členské státy, jejichž měnou není euro, došlo v roce 2020 přistoupením Bulharska a Chorvatska. V obou těchto případech byl vstup do bankovní unie motivován úsilím o následné připojení k eurozóně, ke které se od 1. ledna 2023 zatím připojilo Chorvatsko. V předchozích letech byla debata o vstupu do bankovní unie (bez ambice připojení k eurozóně) vedena zejména v Dánsku a Švédsku. Od Aktualizace 2020 debata stagnuje. Vývoj je stručně popsán v následující části.

5.1 Stav politické debaty o bankovní unii ve Švédsku a Dánsku

5.1.1 Švédsko

Švédská vládní zpráva z roku 2019 (Ministerstvo financí Švédského království, 2019) zaměřující se na analýzu výhod a nevýhod spojených s účastí v bankovní unii, respektive v setrvání mimo ni, nepřišla s jednoznačným závěrem či doporučením. Ve Švédsku pak nebyly v souvislosti s jeho možnou účastí v bankovní unii od roku 2020 zaznamenány žádné novinky ani změny postojů a žádný politický posun ohledně bankovní unie se tak ve Švédsku od Aktualizace 2020 neudál. Nová středopravicová vláda, která je u moci od října 2022, se z důvodu jiných priorit diskuzí o možné účasti Švédska v bankovní unii zatím nezaobírala.

5.1.2 Dánsko

Ačkoli dánské vládní zprávy z let 2015 a 2019 konstatují, že účast v bankovní unii je v dánském zájmu (zpráva z 2019 zejména s odvoláním na možnou marginalizaci Dánska v EU po brexitu), otázka účasti v bankovní unii nebyla od té doby v Dánsku na vládní úrovni diskutována, přičemž tlak na vyjasnění vztahu Dánska k bankovní unii není v současnosti patrný nejen z politické, ale ani z podnikatelské sféry. Úsilí Bulharska a Chorvatska ve směru zapojení do bankovní unie nebylo v Dánsku předmětem pozornosti.

V kontextu evropské integrace nedošlo k posunu, který by mohl vést k jasnému doporučení usilovat o vstup do bankovní unie. Nadále platí, že politické rozhodnutí musí vzít v úvahu především věcné dopady případného vstupu ČR, jako státu mimo eurozónu, do bankovní unie.

6. ZÁVĚR

S ohledem na dílčí závěry jednotlivých kapitol se doporučuje za současných podmínek neusilovat o vstup do bankovní unie.

Příští aktualizaci této studie se jeví vhodné zpracovat v roce 2026, aby bylo možné zhodnotit dopad prohloubení harmonizace krizového řízení a dalších událostí a změn, které v tomto období nastanou. Pokud by však nastaly významné okolnosti, které by Ministerstvo financí vyhodnotilo jako zásadní pro dřívější zpracování aktualizace, bude zpracována a vládě předložena v dřívějším termínu.

Doporučuje se:

1. V současné situaci o vstup do bankovní unie neusilovat.
2. Vývoj v oblasti bankovní unie nadále sledovat.
3. Jednotlivé aspekty a dopady nepřistoupení ČR do bankovní unie v horizontu 3 let znovu vyhodnotit.

Citovaná literatura

- Af Jochnick, K. (2019). Banking performance, competition and financial stability: a supervisory view. *Speech at the 7th Frankfurt Conference on Financial Market Policy entitled "European Banking – Too Much Competition?"*, 15 November, 2019. Získáno 9. 11 2023, z https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2019/html/ssm.sp191115_1~1274db139d.en.html
- Andersson, M., Kok, C., Harun, M., Csaba, M., & Jonas, M. (2018). How can euro area banks reach sustainable profitability in the future? *Financial Stability Review November 2018*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fsr/ecb.fsr201811.en.pdf>
- Centeno, M. (2018). *Op Ed by Eurogroup President Mário Centeno - Bridging the euro area's creditor borrower divide*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.consilium.europa.eu/en/eurogroup/president/news/2018/12/13/2018-12-13-op-ed/>
- ČNB. (2022). *Zpráva o finanční stabilitě – podzim 2022*. Získáno 9. 11 2023, z https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/financni-stabilita/.galleries/zpravy_fs/fs_2022_podzim/zfs_podzim_2022.pdf
- ČNB. (2023). *Zpráva o finanční stabilitě – jaro 2023*. Získáno 9. 11 2023, z https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/financni-stabilita/.galleries/zpravy_fs/fs_2023_jaro/zfs_jaro_2023.pdf
- ČNB. (nedatováno). *Obecný přístup České národní banky ke stanovení minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky*. Načteno z <https://www.cnb.cz/cs/reseni-krize-na-ft/obecnypriступ-ceske-narodni-banky-ke-stanoveni-minimalniho-pozadavku-na-kapital-a-zpusobile-zavazky/index.html>
- de Guindos, L. (2019). Challenges for bank profitability. *OMFIF City Lecture, London, 1 May 2019*. Získáno 9. 11 2023, z ECB: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190501~7733ecc1a9.en.html>
- Donohoe, P. (2022). *Remarks by Paschal Donohoe following the Eurogroup meeting of 16 June 2022*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/16/remarks-by-paschal-donohoe-following-the-eurogroup-meeting-of-16-june-2022/>
- ECB. (2018). *Financial Stability Review, May 2018*. Získáno 9. 11 2003, z <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fsr/ecb.fsr201805.en.pdf>
- ECB. (2023). *Financial Stability Review, May 2023*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fsr/ecb.fsr202305~65f8cb74d7.en.pdf>
- EK (útvary), ECB, SRB. (2021). *Monitoring Report on Risk Reduction Indicators – November 2021*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.consilium.europa.eu/media/52788/joint-risk-reduction-monitoring-report-november-2021-for-publication.pdf>

- EK. (2019). *Čtvrtá zpráva o pokroku při snižování úvěrů se selháním a snižování dalších rizik*. Získáno 9. 11 2023, z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0278&from=EN>
- EK. (2020). *Questions and Answers: Tackling non-performing loans to enable banks to support EU households and businesses*. Získáno 9. 11 2023, z https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2376
- EK. (2023a). *Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o jednotném mechanismu dohledu zřízeném podle nařízení (EU) č. 1024/2013*. Získáno 9. 11 2023, z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0212>
- EK. (2023b). *Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se mění směrnice 2014/59/EU, pokud jde o opatření včasného zásahu, podmínky zahájení řešení krize a financování opatření k řešení krize*. Získáno 9. 11 2023, z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0227&qid=1694096550314>
- EK. (2023c). *Questions and Answers: Reform of bank crisis management and deposit insurance framework*. Získáno 9. 11 2023, z https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_2251
- EK. (2023d). *European Financial Stability and Integration Review*. Získáno 9. 11 2023, z https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/european-financial-stability-and-integration-review-2023_en_0.pdf
- EP. (2022). *Zpráva o bankovní unii – výroční zpráva za rok 2021*. Získáno 9. 11 2023, z https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0186_CS.html
- EÚD. (2023). *Zvláštní zpráva 12/2023: Dohled EU nad úvěrovým rizikem bank – ECB vystupňovala své úsilí, avšak je zapotřebí dalších kroků, aby se zvýšila jistota, že je úvěrové riziko řádně řízeno a kryto*. Získáno 11. 9 2023, z <https://www.eca.europa.eu/cs/publications/SR-2023-12>
- Euroskupina. (2022). *Eurogroup statement on the future of the Banking Union of 16 June 2022*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/06/16/eurogroup-statement-on-the-future-of-the-banking-union-of-16-june-2022/>
- Goyal, R., Brooks, P., Pradhan, M., Tressel, T., Dell'Arriccia, G., & Pazarbasioglu, C. (2013). *A Banking Union for the Euro Area. IMF Staff discussion notes*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf>
- Lehmann, A. (2019). *Croatia's path into the banking union*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.bruegel.org/blog-post/croatias-path-banking-union>
- Ministerstvo financí Švédského království. (2019). *Sweden and the banking union - summary*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.government.se/legal-documents/2019/12/sweden-and-the-banking-union---summary/>

- MMF. (2014). Euro Area Concluding Statement of the IMF Mission. *Article IV Consultation*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/52/mcs061914>
- MMF. (2015). Central and Eastern Europe: New Member States (NMS) Policy Forum, 2014, Selected Issues Paper. *IMF Country Report*(98). Získáno 9. 11 2023, z <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1598.pdf>
- MMF. (2019). Euro Area Policies : 2019 - Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Member Countries. *Article IV Consultation*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/07/10/Euro-Area-Policies-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-47101>
- MMF. (2023). *Global Financial Stability Report, April 2023*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/GFSR/2023/April/English/text.ashx>
- Rada EU. (nedatováno). *Agreement amending the Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to the Single Resolution Fund*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2019050&DocLanguage=en>
- SRB. (2022). *Resolvability of Banking Union Banks: 2021*. Získáno 9. 11 2023, z https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-07-13_SRB-Resolvability-Assessment.pdf
- SRB. (2023). *SRB MREL Dashboard Q1.2023*. Získáno 9. 11 2023, z https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2023-08-14_MREL-Dashboard-Q1.2023.pdf
- Tamma, P., & Smith-Meyer, B. (2022). *Finance ministers put banking union plans on ice*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.politico.eu/article/finance-ministers-put-banking-union-plans-on-ice/>
- Véron, N. (2015). *Europe's radical banking union*. Získáno 9. 11 2023, z Bruegel: <https://www.bruegel.org/2015/05/europes-radical-banking-union/>
- Xu, T., Hu, K., & Das, U. S. (2019). Banking performance, competition and financial stability: a supervisory view. IMF Staff Discussion Note. *IMF Working Papers*. Získáno 9. 11 2023, z <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/01/11/Bank-Profitability-and-Financial-Stability-46470>

Příloha ke kapitole 1

Tato příloha volně navazuje na znění původní kapitoly „Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR“, uvedené ve Studii 2015, resp. v její následné Aktualizaci 2016 a Aktualizaci 2020, po opětovném provedení aktualizace vybraných nadále významných a dostupných ukazatelů a po částečném zestručnění a korekci textu. Cílem úprav však nebylo doplňovat nové ukazatele.

Cílem této části je na srovnání jednotlivých indikátorů ilustrovat některé charakteristiky bankovního sektoru v ČR oproti zemím EU, resp. bankovní unie. Je však třeba zdůraznit, že hodnocení jednotlivých ukazatelů vychází z historických hodnot vybraných indikátorů, a tudíž jejich interpretace má určitá omezení. V tomto smyslu je následující text statickým pohledem na aktuální stav (zpravidla ke konci roku 2022, resp. za rok 2022), jehož cílem není snaha předjímat či predikovat budoucí vývoj.

Oproti Studii 2015 a Aktualizaci 2016 a v souladu s Aktualizací 2020 nebyly analyzovány některé ukazatele v oblasti likvidity (ukazatel – poměru likvidního krytí – LCR) a financování bank (cizoměnové a od mateřských subjektů), které nejsou pro ČR nebo početnou skupinu členských států EU k dispozici v příslušné databázi ECB, nebo klesla jejich přidaná hodnota z hlediska jejich interpretovatelnosti. Současně nebyly zopakovány v takovém rozsahu některé dřívější obecné texty a teze, které se věnovaly úvahám ohledně finanční stability a potenciální roli bankovní unie jakožto „projektu“ zajišťujícího „pojištění“ rizik v oblasti finanční stability napříč hranicemi států a nebyly ani zopakovány některé možné důsledky a zdroje nejistoty v souvislosti s pandemií COVID-19.

Evropský parlament upozornil, že kromě přijatých dočasných nouzových opatření byla relativně vysoká odolnost bankovního sektoru vůči krizi COVID-19 výsledkem regulatorních reforem přijatých po předchozí světové finanční krizi (EP, 2022).

Interpretaci zlepšení některých ukazatelů odolnosti bankovních sektorů v zemích bankovní unie a možných rizik budoucího vývoje bankovního sektoru lze také nalézt v samotném textu kapitoly 1.

Na závěr této přílohy je uvedena tabulka s přehledem jednotlivých indikátorů a jejich stručné vyhodnocení z hlediska vstupu do bankovní unie.

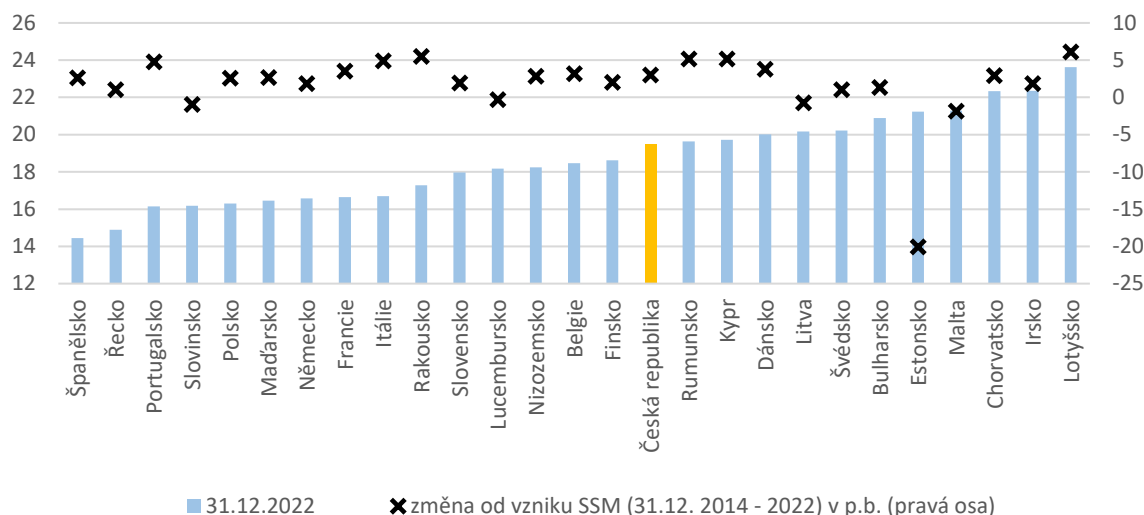
Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR

Míra kapitalizace a ziskovosti domácího bankovního sektoru

Míra kapitálové přiměřenosti (Tier 1 ratio) bankovního sektoru v ČR jako celku byla ke konci roku 2022 oproti řadě dalších zemí EU mírně nadprůměrná, což lze interpretovat jako atribut relativně vyšší odolnosti sektoru (Graf č. 1). V letech 2014 až 2022 sice většina členských států bankovní unie vykázala zlepšení tohoto ukazatele, přírůstek v případě ČR (3,0 p. b.) byl však vyšší než medián v EU (2,6 p. b.), přičemž nárůst v případě ČR byl dosažen z již tak nadprůměrné hodnoty ke konci roku 2014.

Kromě toho, navzdory zmiňovanému zlepšení v bankovní unii, řada významných zemí i nadále vykazovala významně podprůměrné hodnoty (např. Španělsko, Řecko, Portugalsko, Itálie, ale i Německo či Francie). Vzhledem k různorodosti bankovního sektoru jednotlivých zemí navíc může být hodnota kapitálové přiměřenosti jednotlivých subjektů, a tedy i jejich odolnost, ještě podstatně nižší.

Graf 1 Ukazatel kapitálové přiměřenosti úvěrových institucí – Tier 1 ratio (v %)



Pramen: ECB Statistical Data Warehouse.

Pozn.: není-li uvedeno jinak, jsou údaje ECB za sektor tzv. *úvěrových institucí*, který je v případě ČR dlouhodobě tvořen bankovním sektorem z více než 99 %.

Příznivou úroveň kapitálové přiměřenosti opakovaně potvrzují *zátěžové testy bank*, které ČNB v souvislosti se zveřejněním Zprávy o finanční stabilitě provedla zatím naposledy v červnu 2023. Ve shrnutí výsledku těchto zátěžových testů je uvedeno, že „*bankovní sektor by jako celek plnil regulační limit kapitálového i pákového poměru jak v Základním, tak i v hypotetickém Nepříznivém scénáři spojeném s déletrvajícím prostředím zvýšené inflace a vyšších úrokových sazeb. Přetrvávající nejistoty jdoucí nad rámec Nepříznivého scénáře však nadále vytvářejí potenciál pro výrazný propad ziskovosti bank a vyžadují zvýšenou míru obezřetnosti při řízení bilancí bank, jednotlivých rizik i kapitálu včetně dividendové politiky.*“

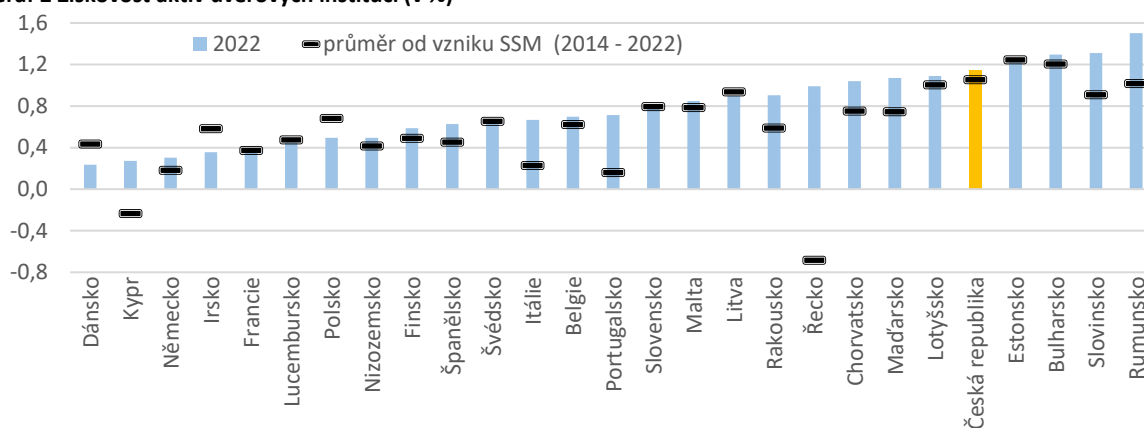
Přeshraniční srovnatelnost ukazatelů kapitálové přiměřenosti, mj. z hlediska využitelnosti přebytku kapitálu a případně i kapitálových rezerv použitelných na absorpci ztrát bankami má v posledních letech tendenci *obecně* spíše klesat. Vzhledem k regulačním změnám mj. roste využití kapitálu bankami k plnění požadavků na MREL a nebo se projevují důsledky dohledových procesů (např. tzv. procesu vyhodnocení a dohledu SREP), které obecně mohou vést k tomu, že se existence některých rizik nepromítá plně v TREA, přičemž tuto skutečnost pak „kompenzuje“ dodatečný kapitálový požadavek, který následně zvyšuje hodnotu ukazatele kapitálové přiměřenosti.

Dlouhodobě vyšší ziskovost bankovního sektoru v ČR je dalším potenciálním zdrojem jeho vyšší odolnosti.

Ziskovost bankovního sektoru v ČR (měřená rentabilitou aktiv, angl. return on assets – dále jen „ROA“) byla dle Grafu č. 2 ve srovnání s ostatními státy značně nadprůměrná, když v roce 2022 ROA pro ČR činila 1,1 %. Dosažený průměr od vzniku bankovní unie, tj. za období let 2014 až 2022, byl v ČR ve srovnání s ostatními státy EU také významně vyšší. V řadě klíčových zemí přitom i nadále docházelo ke kombinaci působení nízké míry kapitálové přiměřenosti a relativně nízké ziskovosti (zejm. Francie a Německo).

Tato sub-kapitola si neklade za cíl stanovit nebo doporučovat konkrétní mezní hodnoty ziskovosti, nicméně přiměřená (a relativně stabilní) úroveň ziskovosti je obecně v odborných textech vnímána¹⁷ jako klíčový faktor pro odolnost bankovního sektoru. Dostatečná výnosnost aktiv a kapitálu je totiž zejm. v delším horizontu klíčová pro schopnost bank (i) zvyšovat svůj kapitál (resp. udržovat potřebnou míru kapitálové přiměřenosti) prostřednictvím zadržení části zisků a tím zvyšovat svou odolnost vůči neočekávaným šokům, (ii) navyšovat kapitál z vnějších zdrojů (vyšší výnosnost kapitálu omezuje tendenci k rozředění vlastnických podílů stávajících akcionářů a tím omezuje jejich potenciální averzi navýšit kapitál z vnějších zdrojů a současně motivuje investory stát se akcionáři). Naopak dlouhodobě nižší ziskovost bankovního sektoru, resp. jednotlivých bankovních institucí, v některých zemích eurozóny je faktor vytvářející možné pochybnosti o schopnosti těchto institucí generovat kapitál pro zajištění odolnosti vůči nečekaným šokům, vč. např. schopnosti adekvátně reagovat na případný nárůst podílu nevýkonných úvěrů.

Graf 2 Ziskovost aktiv úvěrových institucí (v %)



Pramen: ECB Statistical Data Warehouse.

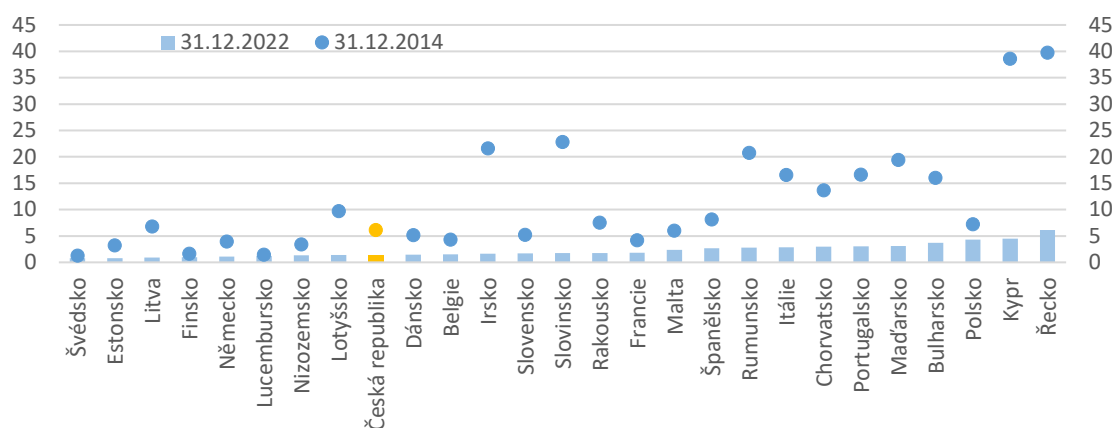
Podíl nevýkonných úvěrů

Kvalita aktiv ovlivňuje míru kapitálové přiměřenosti obecně prostřednictvím následného vývoje zisků (či ztrát), mj. zvýšenou potřebou tvořit opravné položky. Graf č. 3 ilustruje kvalitu úvěrových portfolií ve státech EU prostřednictvím ukazatele podílu nevýkonných úvěrů, který je z hlediska kvality aktiv v ČR patrně dominantním faktorem, a to kvůli převažující orientaci domácího bankovního sektoru na poskytování klientských úvěrů.

Jak vyplývá z Grafu č. 3, podíly nevýkonných úvěrů v letech 2014 až 2022 v řadě zemí bankovní unie znatelně klesly. Tím sice došlo k částečnému oslabení možného dřívějšího nepříznivého vnímání některých zemí bankovní unie v této oblasti, nicméně podíly nevýkonných úvěrů v těchto zemích však zůstaly nadále mnohdy vyšší ve srovnání s podprůměrnou hodnotou podílu nevýkonných úvěrů v ČR. Vyšší procentní podíly nevýkonných úvěrů vykázaly jak země bankovní unie (zejm. Řecko, Kypr, Portugalsko, Chorvatsko a Itálie) tak i další státy (např. Polsko, Bulharsko a Maďarsko).

¹⁷ Viz například přednáška viceguvernéra ECB (de Guindos, 2019), odborný článek ekonomů ECB v rámci Financial Stability Review November, 2018 (Andersson, Kok, Harun, Csaba, & Jonas, 2018), studie expertů MMF (Xu, Hu, & Das, 2019), přednáška členky Rady dohledu ECB (Af Jochnick, 2019).

Graf 3 Podíl nevýkonných úvěrů na celkovém objemu úvěrů (v %)



Pramen: ECB Statistical Data Warehouse (gross non-performing loans and advances % of total), ČNB pro ČR k 31. 12. 2014.

Zlepšení v zemích bankovní unie je třeba posuzovat v širším kontextu, který je uveden níže. Dosavadní pokles ukazatele v řadě zemí bankovní unie může být jen dočasný, pokud k němu do značné míry přispěly faktory, které v budoucnu již nemusí působit stejně intenzivně jako doposud. K těm patřil mj. dřívější monetární stimul ze strany ECB a z něho vyplývající oživení ekonomické aktivity a poptávka investorů po portfoliích nevýkonných úvěrů, a také poměrně příznivý hospodářský vývoj ve světě před pandemií COVID-19 a později i vládní opatření vedoucí k podpoře kvality bankovních aktiv v souvislosti s pandemií COVID-19. Tyto faktory totiž následně podpořily zlepšování kvality úvěrového portfolia bank zejm. prostřednictvím zvýšení (i) schopnosti dlužníků splácet své závazky a (ii) schopnosti bank přesunout portfolia nevýkonných úvěrů ze svých bilancí, mj. díky zvýšené poptávce investorů, která působila pozitivně na ceny těchto aktiv, a tím umožňovala bankám jejich odprodej s nižší účetní ztrátou a nižším dopadem na objem kapitálu a míru kapitálové přiměřenosti.

Z dosavadního poklesu podílu nevýkonných úvěrů v letech 2014 – 2022 také nelze jednoznačně odvozovat nárůst budoucí schopnosti *jednotlivých bankovních institucí* v jednotlivých zemích efektivně se vypořádat s možným budoucím nárůstem podílu nevýkonných úvěrů. Pokud by totiž např. vlivem hypotetického náhlého negativního šoku výrazně a nečekaně narostly objemy nevýkonných úvěrů v rozvahách bank, mohla by poměrně nízká míra kapitálové přiměřenosti bank v řadě zemí bankovní unie znesnadňovat následné úsilí těchto bank o snížení objemu nevýkonných úvěrů. To by se např. mohlo týkat modelové situace, pokud by prodej portfolií nevýkonných úvěrů bankami byl spojen s přeceněním na nižší tržní hodnotu, které by pro banku v dané situaci představovalo ztrátu. Nicméně současně obecně platí, že při platnosti a řádné aplikaci pravidel IFRS 9 by nemělo docházet k odkládání materializace úvěrového rizika v bilancích bank.

Nelze také opomíjet důsledky skutečnosti, že snížení podílu nevýkonných úvěrů bylo zejm. v některých zemích eurozóny částečně dosaženo také prostřednictvím prodeje portfolií nevýkonných úvěrů (ECB, 2018, str. 98) a jejich přesunu do rozvah soukromých investorů či dalších subjektů, jako jsou zvláštní správcovské společnosti. Vzhledem k možnosti existence společných či ekonomicky nepřímě propojených expozic subjektů bankovního sektoru vůči těmto portfoliím nevýkonných úvěrů přesunutým mimo bankovní sektor mohlo být faktické snížení zátěže bankovního sektoru a ekonomiky nižší, než by naznačoval samotný pokles podílového ukazatele nevýkonných bankovních úvěrů. Lze

také konstatovat, že s působením zvláštních správcovských společností pro nevykonné úvěry v některých státech eurozóny byly spíše smíšené zkušenosti (EK, 2023d, str. 25).

Nicméně ze strany EK a dalších institucí byla v řadě oblastí učiněna opatření¹⁸ pro účinnější a efektivnější snižování podílu nevykonných úvěrů bankami v EU v budoucnosti. Dosavadní silná relativní výhoda bankovního sektoru v ČR v oblasti podílu nevykonných úvěrů tedy klesla nejen z důvodu poklesu hodnoty ukazatele v řadě zemí bankovní unie, ale také díky přijetí řady strukturálních opatření.

Obecně lze také dodat, že ukazatel podílu nevykonných úvěrů může být ovlivněn nastavením měnové politiky. Je-li země součástí měnové unie a je-li z hlediska průběhu ekonomických cyklů nesladěná s ostatními členy měnové unie, může ji společné nastavení měnové politiky ECB ve vztahu k tomuto ukazateli ovlivnit dlouhodobě negativně, i když i země v měnové unii disponují fiskální a makroobezřetnostní politikou, která tyto vedlejší efekty měnové politiky může mírnit, přičemž ve velké míře závisí také na přístupu samotných bank. Politické rozhodnutí o měnové politice, tj. o zavedení jednotné měny euro, nicméně v tomto ohledu souvisí i s rozhodnutím o přistoupení k bankovní unii. Podrobnější analýza na toto téma by však šla v této fázi již nad rámec Studie.

Podíl financování rozvah bank klientskými vklady

Banky v ČR jsou dlouhodobě v dominantní míře financovány prostřednictvím vkladů od klientů, které patří mezi nejstabilnější zdroje financování.¹⁹ Relativně nižší závislost domácího bankovního sektoru v ČR na financování z mezibankovního trhu obecně přispívá k jeho vyšší odolnosti vůči likviditnímu riziku a tím také k jeho celkové odolnosti. Obecně platí, že v obdobích akutních problémů s likviditou se potíže (tj. zejména zamrzání trhů a vyschnutí zdrojů likvidity) zpravidla projeví nejprve na mezibankovním trhu, na kterém si finanční instituce půjčují navzájem. Naproti tomu vklady od klientů jsou po vypuknutí likviditní krize na mezibankovním trhu, v případě důvěry veřejnosti v systém pojištění vkladů, obvykle stabilnějším zdrojem financování. Bankovní sektor s dominantním podílem klientských vkladů je tedy obecně z hlediska stability svého financování odolnější vůči systémovým potížím, protože run retailových klientů na bankovní sektor jako celek je z důvodu působení systému pojištění vkladů přinejmenším méně pravděpodobný.

Ukazatel poměru klientských úvěrů k vkladům (Graf č. 4) je v ČR dlouhodobě poměrně stabilní a nevykazoval zásadní změny. Tato poměrová hodnota je nižší než 100 %, což dokládá, že úvěry poskytnuté klientům bankami v ČR jsou více než plně profinancovány klientskými vklady. Podle tohoto ukazatele byl bankovní sektor ČR ke konci roku 2022 ve srovnání s ostatními státy EU vůči systémovým likviditním krizím odolnější, což přispívalo k jeho stabilitě. Naopak nejméně příznivé (tj. nejvyšší) hodnoty tohoto ukazatele vykazují, navzdory částečnému zlepšení, především Švédsko a Dánsko,²⁰ přičemž ze zemí, které jsou členy bankovní unie, vykazovaly zřetelně vyšší hodnoty například Finsko, Slovensko nebo Rakousko.

Podstatný vliv na odolnost bankovního sektoru v oblasti likvidity mají rovněž další dílčí faktory, například podíl krytých vkladů, struktura splatnosti vkladů a struktura objemu vkladů od jednotlivých kategorií a sektorů klientů (tj. například podíl vkladů domácností oproti nefinančním podnikům),

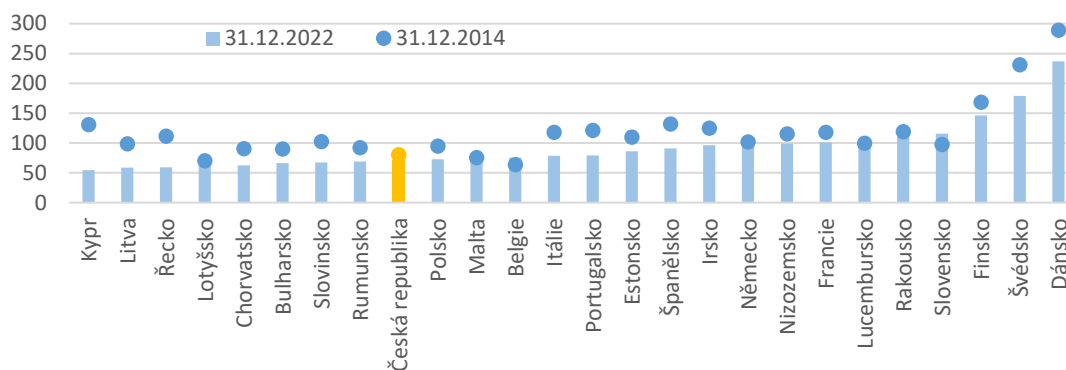
¹⁸ Viz (EK, 2019), (EK, 2020) a přehled strukturálních opatření (EK (útvary), ECB, SRB, 2021, stránky 25–28).

¹⁹ Basilejský výbor pro bankovní dohled (pravidla Basel III) považuje vklady za stabilní zdroj financování a zařazuje je do ukazatele čistého stabilního financování (NSFR). Současně však obecně platí, že v případě zásadnějších problémů v bankovním sektoru, může dojít k runu určitého segmentu klientů na banku, přičemž zejména vklady nad úroveň krytí by poté stabilní být nemusely.

²⁰ V případě Dánska však má na hodnotu ukazatele vliv i specifická struktura tamějšího sektoru a to zejm. v oblasti financování bydlení. Jak je uvedeno v poznámce u grafu ESRB, po zohlednění tohoto specifika by hodnota pro Dánsko byla nižší, tj. příznivější.

struktura jiných zdrojů financování bank a obdobně likvidita a struktura splatnosti aktiv. Mezinárodní srovnání všech souvislostí by překračovalo záběr této analýzy.

Graf 4 Poměr clientských úvěrů ke clientským vkladům (v %)²¹



Pramen: ECB Statistical Data Warehouse. Pozn.: data za sektor MFIs²² bez centrálních bank.

Míra využití aktiv bank jako zajištění pro jejich financování

Nižší závislost bankovního sektoru v ČR na využití aktiv jako zajištění pro své financování také přispívá k jeho odolnosti a stabilitě. Naopak v případě bank z některých zemí EU vč. eurozóny může být vyšší podíl využití aktiv jako nástroje zajištění financování rizikem pro jejich financování. Negativním aspektem, který je také spojen s vyšší mírou zatíženosti aktiv ve smyslu jejich využití jako zajištění v rámci financování, je mj. skutečnost, že v případě úpadku dlužníka se zajištěné pohledávky uspokojují ve zvýhodněném pořadí před řadou ostatních věřitelů, včetně státu a drobných vkladatelů. Jelikož se obvykle k zajištění používají ta nejkvalitnější aktiva, průměrná kvalita zbývajících nezatížených aktiv se tak snižuje.

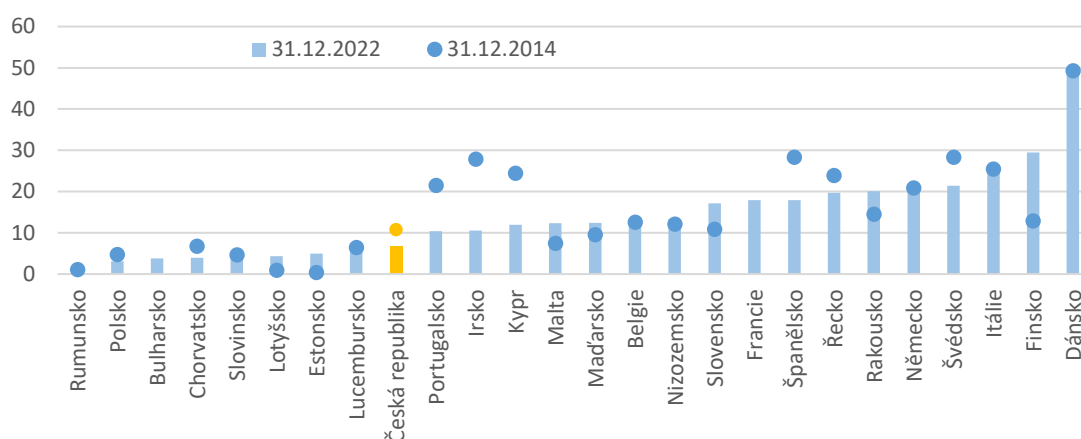
Graf č. 5 ukazuje srovnání zatíženosti aktiv. Ta v roce 2022 dosahovala v případě bankovního sektoru v ČR přibližně 7 % aktiv sektoru a oproti roku 2014 klesla. Naopak v převážné většině zemí EU, a to včetně největších zemí bankovní unie, byly oproti ČR pozorovány výrazně vyšší hodnoty²³.

²¹ V případě Maďarska nebyla hodnota ukazatele v databázi ECB k dispozici.

²² Do kategorie měnových a finančních institucí (MFIs) kromě úvěrových institucí obecně patří tzv. ostatní společnosti přijímající vklady (*other deposit-taking corporations*), fondy peněžního trhu a také centrální banky, které však při výpočtu tohoto ukazatele byly vyňaty.

²³ Nárůst v letech 2014 až 2022 patrně v některých státech (např. Finsko, Rakousko, Slovensko) souvisel také s růstem využití financování od centrální banky ve snaze využít výhodně úročené půjčky zavedené ECB v kontextu krize COVID-19.

Graf 5 Podíl aktiv úvěrových institucí využitých jako zajištění pro jejich financování vzhledem k objemu aktiv (v %)



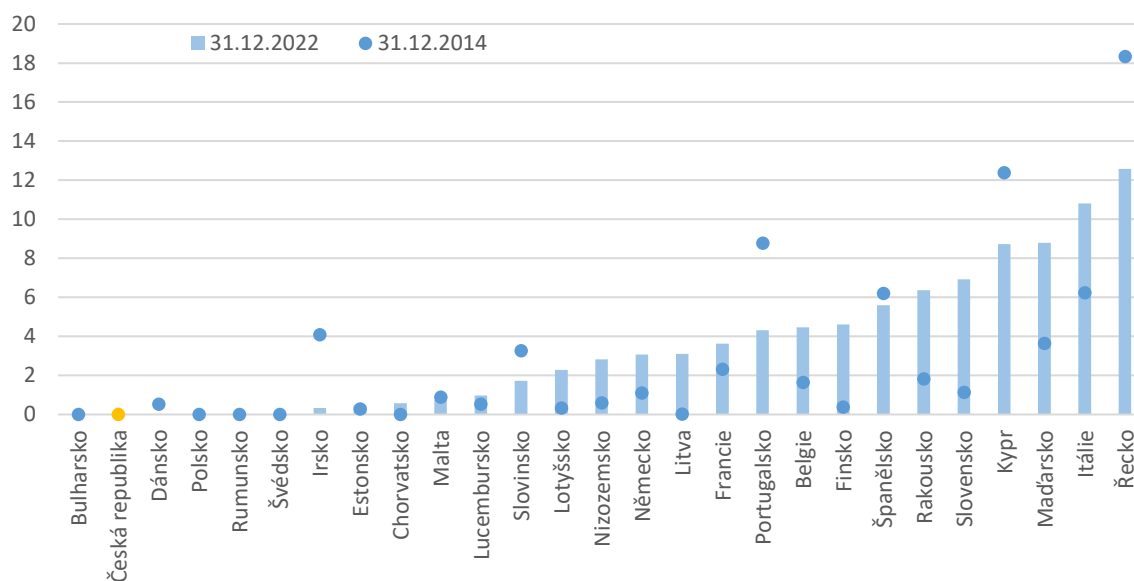
Pramen: ECB Statistical Data Warehouse. Údaje pro Francii a Bulharsko nejsou v databázi pro rok 2014 k dispozici.

Z tohoto hlediska je proto bankovní sektor jako celek v ČR spíše v obecně příznivější situaci než v zemích, kde je zatíženost aktiv bankovního sektoru vyšší. Podrobnější vysvětlení interpretace, významu a mechanismu působení tohoto ukazatele uvádí Studie 2015 a její následná Aktualizace 2016.

Podíl využití financování od centrální banky

Bankovní sektor v ČR dlouhodobě operoval v prostředí strukturálního přebytku likvidity a banky prakticky vůbec nevyužívají financování od ČNB. To představuje další faktor, který aktuálně indikuje v tomto ohledu odolnost bankovního sektoru v ČR. Hodnota ukazatele objemu financování od centrální banky na celkových závazcích úvěrových institucí je totiž v případě ČR velmi příznivá, tj. dle Grafu č. 6 v podstatě nulová. Naproti tomu v řadě zemí eurozóny se pohybovala na výrazně vyšších úrovních, přestože v řadě zemí došlo v posledních letech ke zřetelnému poklesu (zejm. Řecko, Kypr, Portugalsko). V některých státech byl však naopak pozorován opětovný růst (Itálie, Slovensko, Rakousko, Finsko, ale i například Německo či Francie) přičemž jeho příčiny mohly spočívat i ve využití z pohledu bank výhodně úročených půjček od ECB. Platí, že ne každé financování bank prostřednictvím centrální banky je projevem aplikace funkce věřitele poslední instance. Obecně je také nutné zohlednit, zda se země nachází v prostředí se strukturálním přebytkem nebo nedostatkem likvidity.

Graf 6 Podíl financování od centrálních bank na celkových závazcích úvěrových institucí (v %) ²⁴



Pramen: ECB Statistical Data Warehouse.

Úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků a její vztah k odolnosti bankovního sektoru

Nižší míra zadlužení obecně zvyšuje odolnost dlužníků vůči nenadálým šokům a posiluje jejich schopnost splácet své závazky i za méně příznivých podmínek, což následně snižuje pravděpodobnost zhoršení kvality bankovních aktiv, což se zrcadlí ve vyšší odolnosti bankovního sektoru.

Míra zadlužení domácností a nefinančních podniků vůči HDP ke konci roku 2022 byla v řadě zemí eurozóny a EU ve srovnání s ČR cca 1,5 až 3krát vyšší (viz Graf č. 7). Proto je soukromý nefinanční sektor (domácnosti a nefinanční podniky) v ČR ve své schopnosti splácet své závazky z tohoto hlediska celkově méně citlivý na případný negativní hospodářský vývoj. ČR je v daném ohledu proto méně zranitelná.²⁵

Poměrně nízká míra zadlužení domácností a nefinančních podniků v ČR přispívá k vyšší odolnosti domácího bankovního sektoru v ČR. Aktuální hodnoty šířeji definovaného segmentu zadlužení celého nefinančního sektoru (tedy vč. vlády) se podstatně neodlišují od tříletého průměru uvedeném v Grafu č. 7. V případě některých zemí došlo v posledních letech k různě významnému poklesu míry zadlužení. Celková relativní pozice ČR v této oblasti se tím však zásadně nezměnila.

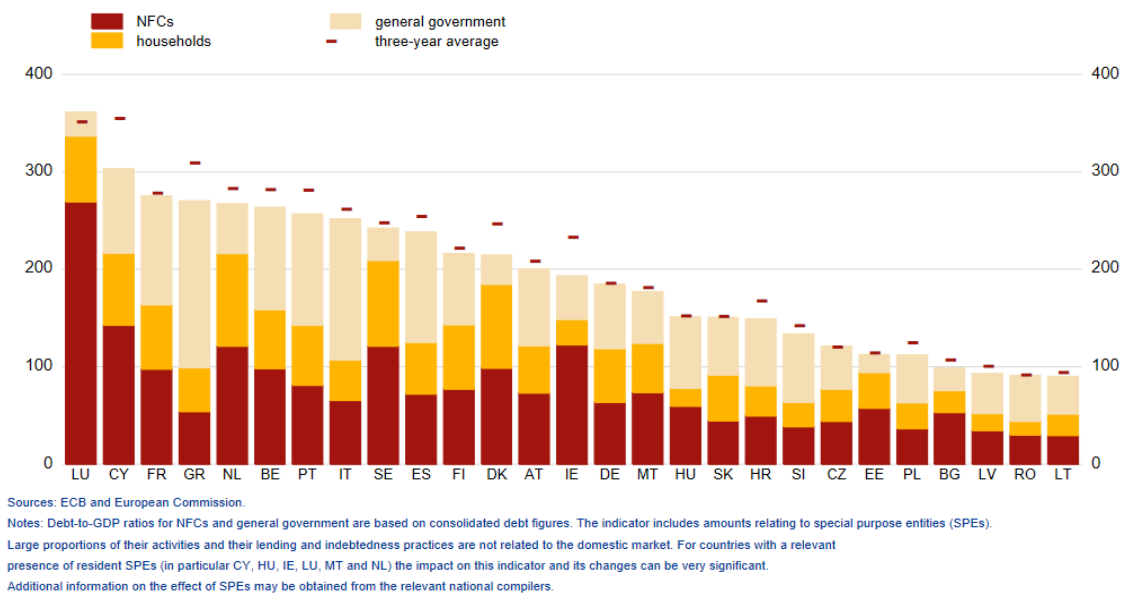
Ukazatel zadlužení *nefinančních podniků* není vždy zcela srovnatelný z hlediska dluhové zátěže *domácích* subjektů, když zejm. v případě Kypru, Maďarska, Irska, Lucemburska, Malty a Nizozemí je vysoký význam úvěrů nefinančních podniků bez vztahu k domácímu trhu. Nicméně i v řadě dalších států bankovní unie je zadlužení nefinančních podniků výrazně vyšší než v ČR (Francie, Belgie, Portugalsko a mimo bankovní unii Švédsko a Dánsko) a významně vyšší hodnoty vykázaly i další státy

²⁴ Data nejsou pro všechny země v databázi ECB, resp. ESRB k dispozici. Proto je využit graf z příslušné publikace ESRB.

²⁵ Samozřejmě obecně platí, že *celkový* ukazatel zadlužení soukromého sektoru vzhledem k HDP může být v kontextu *jednotlivých* zemí vhodné posuzovat v podrobnějším rozlišení či z dalších hledisek – tj. například posuzovat samostatně údaje za nefinanční podniky a domácnosti; v případě domácností posuzovat zadlužení vůči jejich finančním a nefinančním aktivům a také příjmům; zohlednit též skutečnost, že některé firmy mohou vykazovat úvěry a vklady v různých jurisdikcích; analyzovat celkový objem zadlužení v kontextu únosnosti velikosti dluhového břemena, atd.

(Finsko, Rakousko, Španělsko, Itálie). V případě zadlužení *domácností* jsou pak hodnoty ČR přibližně poloviční oproti Nizozemsku, Francii, Finsku či Portugalsku a výrazně nižší ve srovnání s řadou dalších států bankovní unie (Belgie, Německo, Španělsko, Rakousko, Slovensko).

Graf 7 Agregátní poměr dluhu jednotlivých segmentů k HDP (v %)²⁶



Pramen: ESRB Risk Dashboard, June 2023.

Podíl zadlužení domácností a nefinančních podniků v cizí měně

Využití cizích měn (k poskytování úvěrů klientům či přijímání klientských vkladů²⁷) může vést ve více oblastech ke vzniku rizik. Jedním z nich je skutečnost, že domácí centrální banka (s odhlédnutím od případných měnových swapů mezi centrálními bankami apod.) nemůže v cizích měnách provádět operace jakožto věřitel poslední instance stejně jako v případě měn, které může sama emitovat.

Jak uvádí např. MMF (Goyal, a další, 2013), vyšší míra využití eura jako měny v domácí ekonomice a domácím finančním sektoru, konkrétně vyšší podíl závazků denominovaných v cizích měnách (a obzvláště v euru), může být faktorem motivujícím danou zemi k dřívějšímu vstupu do eurozóny.

Tato otázka tak kromě potenciálního přístupu během krize k likviditě denominované v eurech v souvislosti s členstvím v bankovní unii obzvláště úzce souvisí i se zavedením jednotné evropské měny euro, které by jednak mělo v zásadě vést k „narovnání“ přístupu k příslušným nástrojům ECB jakožto věřitele poslední instance a též k odstranění kurzového rizika mezi domácí měnou a eurem. Objevuje se zde tak propojenost rozhodování (i argumentů) ohledně vstupu do eurozóny se vstupem do bankovní unie. Zároveň však platí, že ECB uzavřela v posledních letech řadu swapových linek nebo dalších dohod s některými centrálními bankami mimo eurozónu, které zpravidla souvisely s obavami z možných důsledků nárůstu napětí na cizoměnových trzích. Tyto dohody se však obvykle lišily svou velikostí (objemem), dobou svého trvání či dalšími podmínkami, přičemž swapové linky byly uzavřeny s mj. s centrálními bankami Švédska, Dánska a Polska a likviditní (repo linka s Maďarskem).

²⁶ Data nejsou k dispozici pro všechny země v databázi ECB, resp. ESRB. Proto je využit graf z publikace ESRB.

²⁷ Údaje o cizoměnovém financování bankovního sektoru nebyly k dispozici, proto nebyly analyzovány.

Z hlediska konkrétních indikátorů lze sledovat podíl klientských úvěrů denominovaných v cizí měně (Graf č. 8). Ten v případě domácností činil v ČR dlouhodobě výrazně méně než 1 % celkového objemu. Se znehodnocením domácí měny proto u naprosté většiny těchto úvěrů v ČR nerostou splátky úvěrů denominovaných v domácí měně a následně se v důsledku toho nemusí zhoršovat schopnost dlužníků je splácet a nemusí klesat kvalita bankovních aktiv. Situace českého bankovního sektoru je proto v tomto ohledu příznivější ve srovnání se stavem v řadě jiných zemí mimo eurozónu, například v Polsku, Rumunsku, Bulharsku, nebo i Rakousku či Řecku. V případě Chorvatska ztratily do té doby významné cizoměnové úvěry poskytnuté v eurech tento svůj statut vstupem země do eurozóny v roce 2023.

Země s vyšší mírou cizoměnového zadlužení *domácností* s příjmy v národní měně mohou čelit negativním důsledkům ve dvou oblastech. Vyšší volatilita splátek vyjádřených v domácí měně se promítá v kolísání objemu soukromé spotřeby, a destabilizuje tak domácí agregátní poptávku. Kromě toho, pokud finanční polštář na spotřební výdaje (či další zdroje) neumožní tyto výkyvy pokrýt, může se volatilita měnového kurzu následně projevit v poklesu míry splácení úvěrů a zhoršení kvality bankovních aktiv. Toto riziko je pro český bankovní sektor z důvodu nízké úrovně cizoměnového zadlužení domácností nižší.

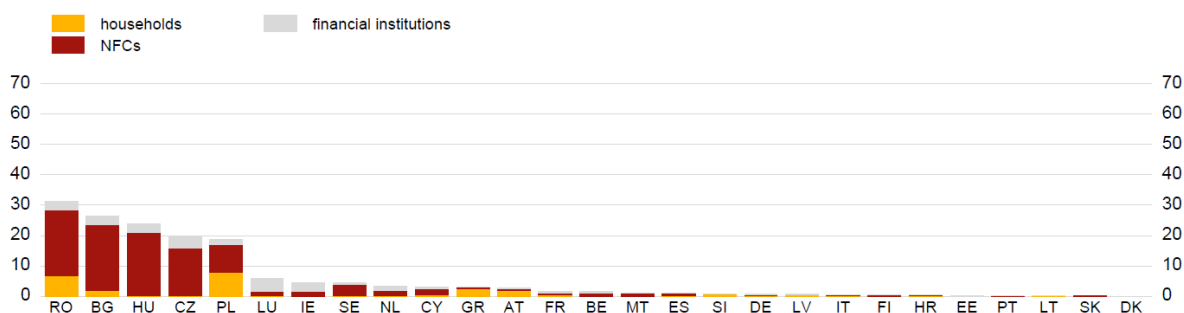
Situace v případě podílu cizoměnových úvěrů *nefinančním podnikům* je však odlišná. Zhruba 45 % jejich objemu bylo ke konci roku poskytnuto v cizí měně, přičemž tento podíl v několika posledních letech vzrostl také vzhledem k vyšším úrokovým nákladům úvěrů v českých korunách oproti euru, když se oproti konci roku 2014 jejich podíl téměř zdvojnásobil. Relativní velikost cizoměnových závazků tak u tohoto segmentu patří v ČR mezi nejvyšší v rámci EU. Nicméně v rámci států, které nejsou členy eurozóny, byl tento podíl (Graf č. 8) mírně vyšší v Rumunsku, Bulharsku a Maďarsku, a nižší naopak v Polsku, Švédsku a Dánsku, které je ovšem členem mechanismu ERM II. Nicméně v případě cizoměnových úvěrů nefinančním podnikům nelze opomíjet možnost, že příslušné peněžní toky jsou nepřímo kompenzovány exportními příjmy v cizích měnách, čímž je měnové riziko také do určité míry sníženo (viz níže uvedené hodnocení dle dokumentů ČNB).

Z hlediska vývoje mezi roky 2014 a 2022 došlo u řady zemí s původně vyššími hodnotami ukazatele cizoměnového zadlužení domácností a nefinančních podniků převážně k jejich poklesu. Naproti tomu v ČR došlo k růstu podílu zadlužení v cizí měně zejm. u nefinančních podniků, v jejichž případě došlo k nárůstu podílového ukazatele v období 2014 až 2022 podle dat ČNB na dvojnásobek z 22,8 % na 45,4 %.²⁸ ČR se tak přiblížila zemím s nejvyšším podílem klientských úvěrů v cizí měně, i přesto že z hlediska domácností patří i nadále mezi země s velmi nízkým podílem cizoměnových úvěrů.

²⁸ Vliv měly i další faktory, zejm. tzv. kurzový závazek v letech 2013-2017 a programy úvěrů TLTRO (I až III) ze strany ECB bankám v letech 2014-2021, které představovaly rovněž významné efekty.

Graf 8 Podíl cizoměnových úvěrů poskytnutých domácnostem a nefinančním podnikům (v %)²⁹

(EU; percentages; last observation: Jan. 2023)



Source: ECB.

Pramen: ESRB Risk Dashboard, April 2023.

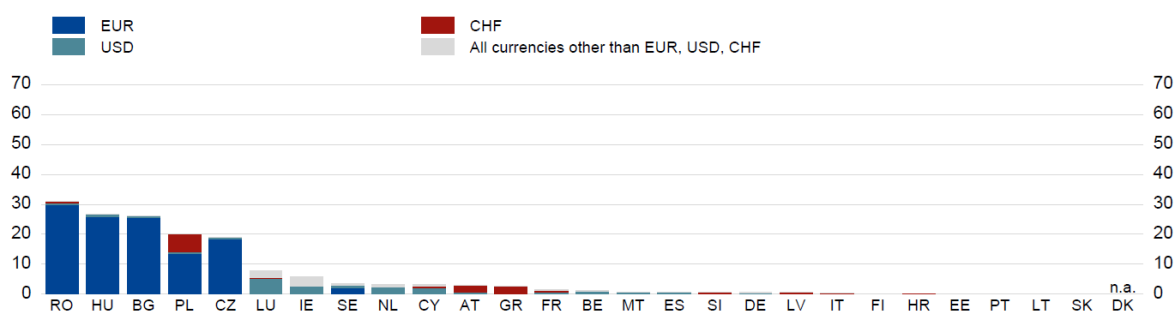
Pozn.: data za sektor MFIs bez centrálních bank.

Graf č. 9 ilustruje *měnovou strukturu* cizoměnového zadlužení v jednotlivých zemích, resp. uvádí samostatně podíl úvěrů denominovaných v *jednotlivých cizích měnách* na úvěrech poskytnutých domácímu nefinančnímu sektoru (non-MFIs). Podíl zadlužení v jiné cizí měně, než je euro, sice v posledních letech ve většině zemí klesl, ale nadále byl nejvyšší v Polsku a nikoli zcela zanedbatelný byl v Lucembursku, Irsku, Nizozemí či na Kypru. Naopak v případě ČR je minimální. To může, vzhledem k významu exportů do eurozóny, naznačovat, že cizoměnová rizika v případě úvěrů nefinančním podnikům v ČR jsou z části nepřímo kompenzována exportními příjmy v cizích měnách, čímž je měnové riziko do určité míry sníženo (viz níže uvedené hodnocení dle dokumentů ČNB).

Graf 9 Podíl cizoměnových úvěrů poskytnutých domácímu nefinančnímu sektoru (Non MFIs) (v %)³⁰

a. By currency

(EU; percentages; last observation: Q4 2022)



Source: ECB.

Pramen: ESRB Risk Dashboard, April 2023.

Pozn.: data za sektor MFIs bez centrálních bank.

Zpráva o finanční stabilitě ČNB z jara 2023 (ČNB, 2023, str. 62) uvádí, že riziko cizoměnových úvěrů ze strany ČNB *nebylo identifikováno jako systémově významné*. Výsledky citlivostní analýzy provedené ČNB na datech dostupných pro úvěry nefinančním podnikům ke konci dubna 2023 ukázaly, „že ve scénáři s nejsilnějším šokem daným souběžným oslabením kurzu koruny o 30 % a snížením výtěžnosti

²⁹ Data nejsou k dispozici pro všechny země v databázi ECB, resp. ESRB. Proto je využit graf z publikace ESRB.

³⁰ Data nejsou k dispozici pro všechny země v databázi ECB, resp. ESRB. Proto je využit graf z publikace ESRB.

věcného zajištění o 30 % by hypotetická dodatečná ztráta při selhání dlužníků s cizoměnovými úvěry dosáhla hodnoty zhruba 10 mld. Kč“. Tato hodnota by podle ČNB „i při určitém zjednodušení odhadu neměla představovat významné systémové riziko mj. i s ohledem na celkovou výši kapitálových rezerv, přičemž cyklická složka rizika spojená s poskytováním cizoměnových úvěrů je zohledňována při nastavování sazby CCyB“. ČNB dále uvádí (ČNB, 2023, stránky 30–31), že „na základě výsledků dohledového šetření již podnikla dílčí kroky pro zajištění větší stability portfolia cizoměnových úvěrů v domácím bankovním sektoru zejména v oblasti kvality systému řízení rizik plynoucích z cizoměnových úvěrů a bude nadále v této činnosti pokračovat“. Podíl nezajištěných cizoměnových úvěrů, které představují obzvláště vysoké riziko z hlediska finanční stability, tvořil „ke konci září 2022 zhruba 2 % cizoměnové úvěrové angažovanosti bankovního sektoru“. Nicméně ani v případě úvěrů např. s tzv. přirozeným zajištěním v podobě cizoměnových příjmů nelze obecně vyloučit možná rizika. ČNB také upozornila, že „růst cizoměnových úvěrů poskytovaných domácími bankami by mohl zakládat riziko financování v cizí měně“. ČNB nicméně „detailně monitoruje rizika spojená s financováním domácích bank v cizí měně a je připravena případně reagovat pomocí vhodného mikroobezřetnostního a/nebo makroobezřetnostního nástroje pro omezení těchto rizik.“

Na podzim 2022 ČNB uvedla (ČNB, 2022, stránky 56–57), že cizoměnové úvěry nefinančním podnikům jsou „koncentrovány do odvětví silně exportně orientovaného zpracovatelského průmyslu (...) a developerů, kteří zejména u komerčních nemovitostí provádějí většinu transakcí v eurech“. „Úvěrové riziko vyjádřené 12měsíční mírou selhání bylo u cizoměnových úvěrů historicky výrazně nižší než u korunových úvěrů během období příznivého ekonomického vývoje, zatímco v průběhu krizí (...) vykazovala jeho úroveň obdobné hodnoty (...). To do značné míry souvisí s velikostí a zaměřením podniků čerpajících cizoměnové úvěry, neboť cizoměnové úvěry si obecně berou větší podniky s nižší mírou selhání. Nižší míra selhání nefinančních podniků s cizoměnovými úvěry může podporovat hypotézu, že kurzové riziko je omezené z důvodu přirozeného zajištění.“

Odpovídající srovnání napříč členskými státy EU a posouzení rizik plynoucích z významně zvýšeného podílu cizoměnových úvěrů nefinančním podnikům v ČR by mj. vyžadovalo zohlednění důsledků salda, struktury a vývoje platební bilance, resp. v mezinárodním srovnání relativně vysokých cizoměnových rezerv ČNB pro možný vývoj a volatilitu kurzu české koruny. Dále by také bylo třeba analyzovat a porovnat granulózní data o cizoměnových úvěrech poskytnutých nefinančním podnikům (vč. jejich sektorové struktury, citlivosti na hospodářský cyklus (kdy příjemci úvěrů mohou být v pozici čistých vývozců, nebo dovozců), rozsahu, intenzity a potenciální stability tzv. přirozeného zajištění, tj. situace, kdy dlužník generuje příjmy ve stejné cizí měně vzhledem k potřebnému cashflow na obsluhu těchto závazků, a míry využití finančního zajištění cizoměnových rizik), což však překračuje rámec této analýzy.

Na základě výše uvedeného a po konzultaci s ČNB, která se podílela na přípravě této Aktualizace, nelze v případě vývoje cizoměnových úvěrů poskytnutých nefinančním podnikům v ČR dospět k jednoznačnému závěru o jeho dopadu na příslušný indikátor, vyhodnocení tak vychází pouze z hodnoty podílu cizoměnových úvěrů poskytnutých domácnostem.

Velikost bilanční sumy bankovního sektoru vzhledem k HDP

Nižší velikost bankovního sektoru vzhledem k velikosti dané ekonomiky může obecně usnadňovat řešení jeho případných potíží, a to i pokud by země nevstoupila do bankovní unie.

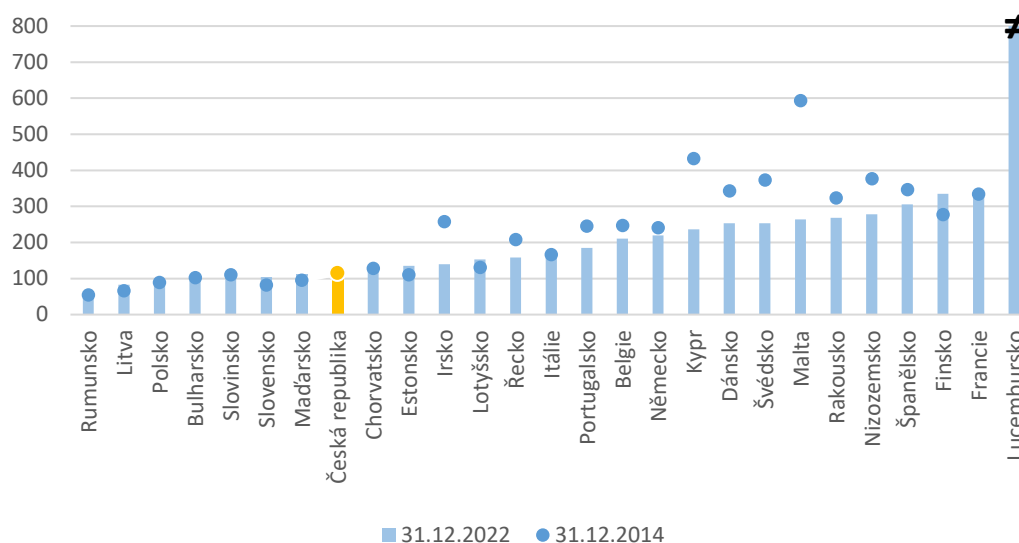
Důsledky vyplývající z problémů domácího bankovního sektoru pro reálnou ekonomiku i veřejné finance by totiž za jinak srovnatelných podmínek mohly být spíše méně závažné než v ekonomikách s vyšší relativní velikostí bankovního sektoru. Naopak země s větší velikostí bankovního sektoru vzhledem k velikosti domácí ekonomiky by se mohly za jinak stejných podmínek obtížněji vyrovnávat s důsledky potíží bankovního sektoru a souvisejícími ztrátami, které by patrně byly za jinak stejných podmínek vyšší.

Jak vyplývá z níže uvedeného Grafu č. 10 srovnávajícího objem aktiv bank vzhledem k HDP v jednotlivých zemích, tento ukazatel je i nadále v případě ČR nižší (128,8 % HDP) než ve většině zemí eurozóny (zejm. např. než ve Francii s cca 343 % HDP, ve Finsku s 335 % HDP, ve Španělsku s více než 300 % HDP, kde byly jeho hodnoty nejvyšší), ale také než například v Nizozemsku (278 % HDP), Rakousku (268 % HDP) nebo Švédsku (254 % HDP). Zásadní obrat dřívější relativní pozice ČR vůči ostatním členským státům nepřinesl v této oblasti ani vývoj za posledních 8 let od konce roku 2014, když v případě ČR došlo k růstu (o 13,7 p. b.), a naopak v případě většiny zemí bankovní unie byl zaznamenán pokles. V některých zemích stejným směrem (tj. jako argument pro vstup do bankovní unie) může působit i vyšší míra koncentrace.

Velikost domácího bankovního sektoru v ČR proto nepředstavuje sama o sobě jednoznačný argument pro vstup do bankovní unie na rozdíl od zemí s větší velikostí bankovního sektoru. Obecně nelze velikost bankovního sektoru vzhledem k HDP z hlediska dopadu nákladů řešení případných problémů bankovního sektoru na další sektory podceňovat. Relativně nízká hodnota tohoto ukazatele samozřejmě nemůže zcela vyloučit například negativní dopady řešení krize velkého bankovního subjektu. I v případě menší velikosti bankovního sektoru vzhledem k HDP nelze vyloučit výskyt nestability a další zásadní negativní specifické dopady, které by mohlo být vhodné řešit společným mechanismem řešení potíží bank v rámci bankovní unie.

Proti finanční odolnosti a stabilitě teoreticky působí nikoli bezvýznamná velikost jednotlivých bank působících v ČR a její důsledky pro řešení krize (ta je však v souvislosti s tématem koncentrace uvedena v následující subkapitole). Nicméně problémy bankovního sektoru se zejména v případě krizí mohou projevat v celém sektoru nebo jeho větší části. V takovém případě by významnější roli měl ukazatel celkové velikosti sektoru vzhledem k HDP. Z tohoto důvodu bylo pro celkové vyhodnocení tohoto kritéria zvoleno (-), i když je třeba si uvědomit jeho podmíněnost mj. efektivním fungováním ozdravných postupů a mechanismů řešení krize bank v národním rámci. Podrobnému rozboru fungování mechanismu řešení problémů bank v kontextu bankovní unie ve srovnání se situací v zemích mimo bankovní unii se věnuje kapitola 3.

Graf 10 Objem aktiv bankovního systému (úvěrových institucí) v dané zemi vzhledem k HDP (v %)



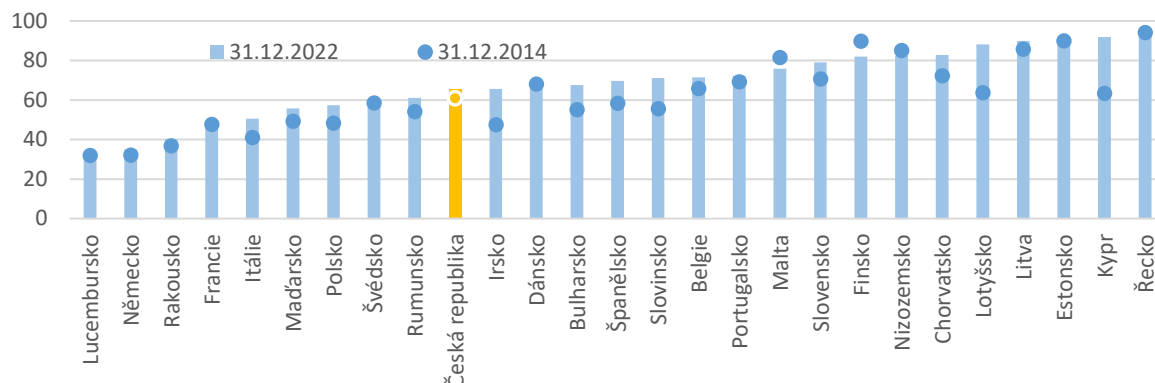
Pramen: ECB Statistical Data Warehouse, Eurostat. Hodnota pro Lucembursko činila ke konci roku 2022 12,3 násobek HDP a 15,7 násobek ke konci roku 2014.

Koncentrace aktiv bankovního sektoru

Systémová významnost subjektů finančního trhu může obecně znesnadňovat řešení jejich krize či provádění ozdravných postupů, a může tak být potenciálním zdrojem rizik nestability daného finančního trhu. Zvýšená koncentrace bankovního sektoru v dané zemi, jakožto indikátor potenciální větší velikosti a systémové významnosti jednotlivých subjektů, proto může představovat faktor představující riziko potenciální destabilizace bankovního sektoru dané země. Z tohoto hlediska by se mohlo zdát, že nikoli významně podprůměrný podíl pěti největších subjektů na celkových aktivech úvěrových institucí, by v případě ČR (cca 66 %, viz Graf č. 11) mohl naznačovat jejich vyšší systémovou významnost a vyšší obtížnost a nákladnost financování případného použití opatření řešení krize u těchto institucí, přičemž je třeba také vzít v potaz možnou odlišnou velikost disponibilních zdrojů pro financování řešení krize na národní úrovni a na úrovni bankovní unie, o kterých blíže pojednává kapitola 3.

Nicméně je třeba zdůraznit, že koncentrace (a tedy následně i relativní velikost jednotlivých subjektů) obecně není zdaleka jediným faktorem ovlivňujícím nákladnost a obtížnost řešení krize dané instituce. Naopak i v případě relativně málo koncentrované tržní struktury může být provedení opatření řešení krize nákladné, resp. obtížné. Příčinou této skutečnosti může být kromě dalšího (např. specifické struktury rozvahy bank nebo specifik jejich modelu podnikání) existence vzájemného propojení mezi jednotlivými menšími úvěrovými institucemi navzájem, resp. jejich sdílená expozice vůči na ně společně působícímu faktoru. Z hodnot Grafu č.11 uvedeného v této části proto nelze činit jednoznačné závěry o tom, zda by z důvodu aktuální míry tržní koncentrace bankovního sektoru v dané zemi mohla hrozit jeho destabilizace, a mohl by proto být vhodný vstup do bankovní unie a z něj vyplývající možnost řešit problémy bank prostřednictvím společných mechanismů. Z tohoto důvodu bylo v závěrečném shrnutí jednotlivých ukazatelů zvoleno neutrální vyhodnocení (0) tohoto faktoru.

Graf 11 Tržní koncentrace – podíl aktiv pěti největších úvěrových institucí na aktivech sektoru (v %)



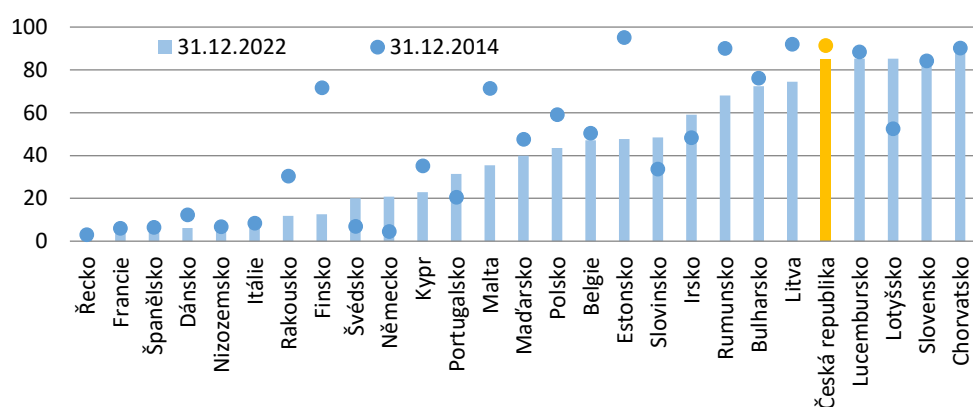
Pramen: ECB Statistical Data Warehouse.

Vlastnická struktura bankovního sektoru a role bankovních subjektů s mateřskými subjekty z bankovní unie

Podíl aktiv domácího bankovního sektoru pod zahraniční kontrolou (tj. nutně nejen ze strany subjektů ze zemí, které jsou členy bankovní unie, i když z drtivé většiny ano) se v ČR v posledních letech v podstatě nezměnil a byl pátý nejvyšší v EU, když dosahoval 85 %. Vyšší propojenost domácího bankovního sektoru se subjekty, které by byly předmětem dohledu (či dalších aktivit) v rámci bankovní unie, bývá obecně uváděna (při abstrahování od dalších faktorů) jako argument pro vstup dané země do bankovní unie. V této souvislosti je pro ČR zásadní zajištění adekvátního řešení problematiky homehost v oblasti bankovního sektoru, kterému dominují dceřiné instituce ve vlastnictví zahraničních mateřských institucí.

Podrobnější rozbor související problematiky lze nalézt v kapitole 2 a 3. Z tohoto důvodu bylo zvoleno neutrální vyhodnocení (0) tohoto faktoru.

Graf 12 Podíl aktiv subjektů se zahraniční kontrolou na celkových aktivech ve vybraných zemích EU (v %)



Pramen: ECB Statistical Data Warehouse.

V souvislosti s vysokým podílem bankovních subjektů v zahraničním vlastnictví nelze opomíjet ani problematiku přeměny jednotlivých subjektů z dceřiných institucí na pobočky. Podrobněji je tato komplexní problematika, vč. možných důsledků, analyzována v příloze kapitoly 2 Aktualizace 2020.

Vztah rizika domácích vládních dluhopisů a financování bankovního sektoru

Problémy financování vlád byly během nedávné dluhové krize v eurozóně (především v letech 2010 až 2015) úzce a vzájemně propojené s nestabilitou bank. Schopnost národních vlád podílet se aktivně v dané situaci na řešení problémů bank působících v daném státě totiž byla oslabena v situaci, kdy samy vlády čelily problémům svého vlastního financování. To se následně projevilo v další eskalaci problémů bank, mj. v nižší dostupnosti a vyšší nákladnosti jejich financování. Následně se tak oslabila i schopnost bank držet vládní dluh a úvěrovat ekonomiku, což mělo opět negativní vliv na schopnost vlád se financovat, a tím i jejich schopnost zasáhnout proti nestabilitě finančního sektoru. I pokud by tento řetězec do jisté míry býval existoval jen v sebenaplňujících se očekáváních a obavách investorů, vliv negativní situace veřejných financí na vnímání stability bankovního sektoru byl zejména během dluhové krize v mnoha zemích eurozóny nepopiratelný.

Jedním z obecných argumentů pro vznik bankovní unie a vstup zemí do ní je právě snaha o přerušení tohoto propojení mezi bankovním sektorem a následnou destabilizací vládního financování v dané zemi, byť MMF úspěšnost těchto snah v minulosti zpochybňoval (MMF, 2014).³¹ Existenci přetrvávajícího propojení mezi riziky vládního a bankovního sektoru (*sovereign-bank linkages*) v některých zemích eurozóny zmiňují i další texty MMF (MMF, 2019).

Cílem společného postupu v rámci bankovní unie je mj. výše zmíněný bludný kruh (problém financování bankovního sektoru, který se promítá v problémech financování příslušných vlád, a naopak) alespoň do jisté míry narušit. I pokud k tomuto narušení dojde, zůstává důležitým kanálem přenášení nákazy držba dluhopisů domácí vlády bankami, přes kterou se problém s udržitelností vládního dluhu může přelévat do problémů bank. Problémy těchto bank by následně byly případně řešeny v režimu řešení krize, ve kterém by se již měla projevit solidarita společného postupu v rámci mechanismů bankovní unie. Kromě toho nelze zapomínat, že i při nevstoupení do bankovní unie by proti existenci výše naznačené negativní spirály měly i na národní úrovni působit mechanismy BRRD, mezi jejichž obecné cíle patří zmírnění dopadů krize některých subjektů finančního trhu (úvěrových institucí a obchodníků s cennými papíry) na veřejné rozpočty.

V souvislosti s výše stručně naznačeným propojením mezi rizikem vlád a bank je třeba zdůraznit, že *v případě ČR základní indikátory veřejných financí ukazují na nižší míru zadlužení vlády (viz Graf č. 13) a příznivější hodnocení vládního dluhu ratingovými agenturami ve srovnání s řadou zemí EU. Navzdory významné držbě vládních dluhopisů bankami v ČR (viz Graf č. 14) je tak pravděpodobnost spuštění negativní spirály mezi riziky bankovního sektoru a vládního dluhu (jako k tomu docházelo během dluhové krize v některých zemích eurozóny) snižována (příznivějším stavem veřejného zadlužení a bankovního sektoru, než je běžné v řadě zemí EU). Na druhou stranu platí, že zejm. před propuknutím pandemie COVID-19 v řadě zemí eurozóny docházelo ke stabilizaci veřejných financí, mj. z hlediska poklesu výnosů vládních dluhopisů či zlepšování dalších relevantních ukazatelů.*

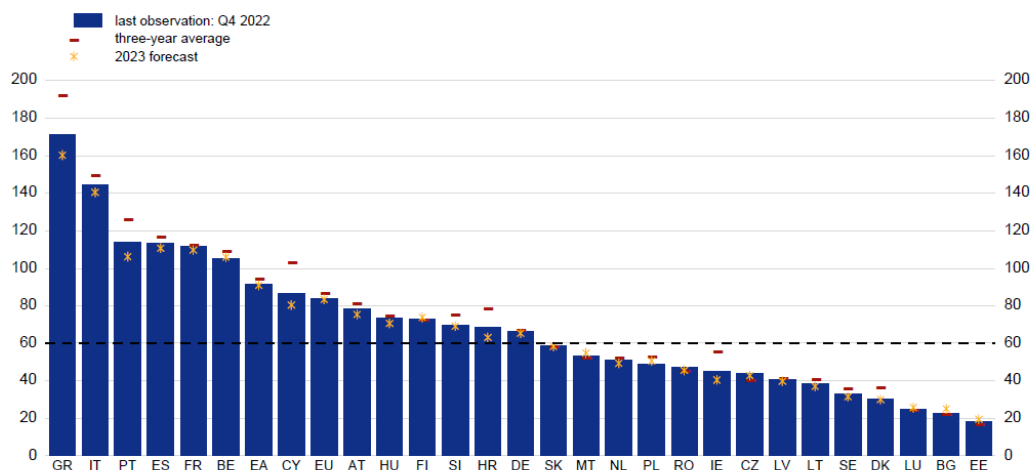
ČNB od roku 2015 každoročně přezkoumává a vyhodnocuje rizika koncentrace expozic vůči svrchovaným emitentům v bilancích úvěrových institucí se sídlem v ČR dle své metodiky v rámci tzv. zátěžového testu veřejných financí. *Expozice vůči dluhu českých vládních institucí na jaře 2023 ze strany ČNB (ČNB, 2023, stránky 56–57) byly „vyhodnoceny jako systémově významné“, nicméně ČNB uvedla, že „nebude na horizontu tří let nastavovat pro tyto expozice dodatečný kapitálový požadavek“.* *Odhad*

³¹ Některé argumenty jdoucí tímto směrem zaznávají i ve studiích (MMF, 2015) a (Véron, 2015). Otázce financování řešení krize se podrobněji věnuje kapitola 3.

indikátoru tzv. *svrchovaného rizika (ISR)*, který ČNB provádí dle své vlastní metodiky, dosáhl v rámci hypotetického negativního scénáře z jara 2023 na tříletém horizontu nízkých hodnot.

Vzhledem k výše uvedenému bylo kvalitativnímu kritériu *pravděpodobnosti spuštění negativní spirály mezi riziky bankovního sektoru a vládního dluhu* přiřazeno vyhodnocení (-), nicméně je třeba zdůraznit, že tento pohled se nevěnuje velikosti objemu expozice bankovního sektoru v ČR vůči vládnímu sektoru, který je diskutován samostatně níže.

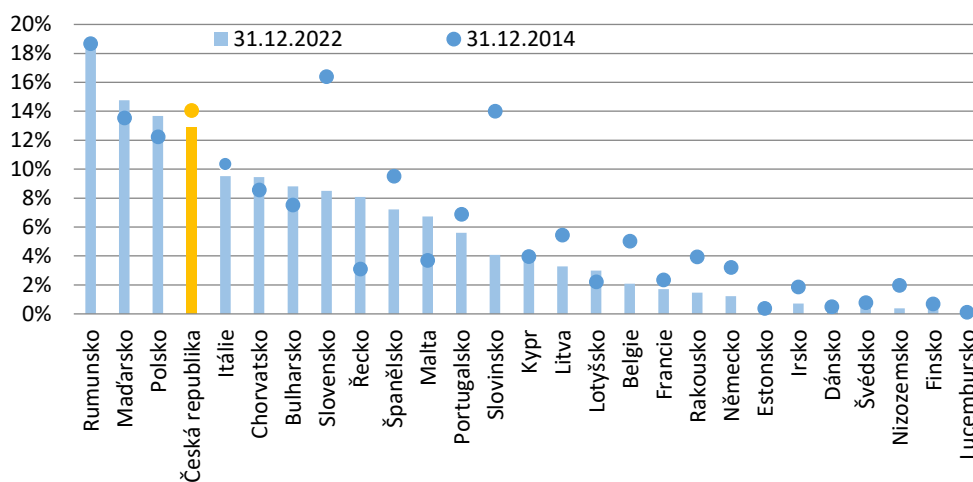
Graf 13 Podíl dluhu vládního sektoru na HDP (v %)



Sources: European Commission and the European Commission Spring 2023 forecast.
Notes: Euro area data include Croatia. Intra-general government transactions are consolidated. The black dashed line represents the threshold of 60% for the government debt-to-GDP ratio under the Stability and Growth Pact.

Pramen: ESRB Risk Dashboard, June 2023.

Graf 14 Domácí státní dluhopisy v bilancích MFIs s výjimkou centrálních bank



Pramen: ECB Statistical Data Warehouse.

Samotná expozice domácího bankovního sektoru k dluhopisům domácí vlády (objem držby domácích vládních dluhopisů k celkovým aktivům) v ČR patří v rámci EU mezi významně nadprůměrné (viz Graf

č. 14), i když během období let 2014 až 2022 klesla o 1,1 p. b. Obecně však platí, že hodnoty se mj. v reakci na vývoj makrofinančního cyklu mohou v jednotlivých zemích poměrně dynamicky měnit.

Relevantní kompletní vyhodnocení by však vyžadovalo provedení predikce zahrnující řadu faktorů, což jde nad rámec této analýzy. Kromě rozboru dlouhodobého vývoje sektorů bank a veřejných financí (vč. vývoje ratingového hodnocení těchto dluhopisů) by totiž mělo zahrnovat například i rozbor alokace vlastnictví vládních dluhopisů napříč segmenty finančního trhu v souvislosti s umístěním úspor domácností napříč těmito segmenty, vývoj v rozvahách bank v jednotlivých zemích a jeho vliv na schopnost těchto finančních institucí držet vládní dluhopisy a také celkovou strukturu držby státních dluhopisů napříč jednotlivými kategoriemi investorů. Vzhledem k výše uvedenému je tomuto kritériu (*expozice bankovního sektoru vůči dluhopisům domácí vlády*) přiřazeno hodnocení neutrální, tj. „0“. Toto hodnocení však nelze interpretovat jako hodnocení stavu veřejných financí či bankovního sektoru.

Shrnutí přílohy 1. kapitoly

Z ukazatelů diskutovaných v této příloze vyplývají následující charakteristiky bankovního sektoru ČR ve srovnání se zeměmi EU, resp. bankovní unie:

- relativně **vysoká míra kapitalizace a ziskovosti** bankovního sektoru,
- **nízký podíl nevykonných úvěrů**,
- relativně **vysoký podíl financování** rozvah bank **klientskými vklady**,
- **nízká míra využití aktiv bank jako zajištění** pro jejich financování,
- **marginální význam financování od centrální banky**,
- **relativně nízká úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků**,
- nízký podíl **zadlužení domácností v cizí měně**,
- nižší **velikost bilanční sumy** bankovního sektoru vzhledem k HDP,
- **spíše vyšší koncentrace aktiv** bankovního sektoru,
- **dominantní role bankovních subjektů vlastněných mateřskými subjekty z bankovní unie**, a
- poměrně **významná role** bankovního sektoru **jako vlastníka domácích vládních dluhopisů**.

Výše uvedené charakteristiky poukazují na vyšší stabilitu bankovního sektoru v ČR ve srovnání s řadou jiných zemí.

Z toho následně plyne nižší přínos z případného přistoupení k bankovní unii ve srovnání s jinými zeměmi ve smyslu dodatečného posílení finanční stability domácího sektoru, který by mohl být způsoben případným posílením solidarity v řešení problémů bank a dalšími změnami, které by mohly vyplývat z případného vstupu do bankovní unie.

Následující tabulka přehledně shrnuje jednotlivé faktory uvedené v předchozích subkapitolách a doplňuje je o hodnocení ve vztahu k vhodnosti či nevhodnosti vstupu do bankovní unie. Hodnocení přiřazené jednotlivým faktorům je však vždy zapotřebí vnímat jako indikativní a posuzovat ho v podrobnějším kontextu jednotlivých dílčích kapitol. Pozorování hodnot jednotlivých ukazatelů (a jejich relativní srovnání) v rámci této přílohy této kapitoly je samozřejmě následně nutné také dát mj. do kontextu analýzy provedené v dalších kapitolách.

Je třeba také přihlédnout v odpovídající míře k dalším informacím uvedeným v samotné kapitole 1, a to pokud jde mj. o některé vývojové tendence bankovního sektoru v EU a interpretaci dosavadního dílčího zlepšení indikátorů odolnosti v některých zemích.

Tabulka 1 Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR

Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR	
Faktor (dle příslušné subkapitoly)	Indikativní interpretace dle vhodnosti aktuálního vstupu do bankovní unie
Míra kapitalizace bankovního sektoru a rizikovost úvěrů	
<i>Relativně vysoká míra kapitalizace domácího bankovního sektoru</i>	(-)
<i>Relativně vysoká ziskovost domácího bankovního sektoru</i>	(-)
<i>Spiše nižší podíl nevykonných úvěrů</i>	(-)
Struktura financování bankovního sektoru	
<i>Relativně vysoký podíl financování rozvah bank klientskými vklady</i>	(-)
<i>Nízká míra využití aktiv bank jako zajištění pro jejich financování</i>	(-)
<i>Nízký podíl využití financování od centrální banky</i>	(-)
Relativní velikost a cizoměnová struktura zadlužení soukromého sektoru	
<i>Relativně nízká úroveň zadlužení domácností jako zdroj odolnosti finančního sektoru</i>	(-)
<i>Nízký podíl zadlužení domácností³² v cizí měně</i>	(-)
Relativní velikost a koncentrace bankovního sektoru	
<i>Nižší velikost bilanční sumy bankovního sektoru vzhledem k HDP</i>	(-)
<i>Koncentrace aktiv bankovního sektoru v kontextu odlišného objemu prostředků dostupných na financování řešení krize na národní úrovni a úrovni bankovní unie</i>	(0)
Expozice vůči bankovnímu sektoru z eurozóny	
<i>Srovnání vlastnické struktury bankovního sektoru v jednotlivých zemích a dominantní role bankovních subjektů s mateřskými subjekty z bankovní unie</i>	(0)
Potenciální důsledky expozic vůči domácím vládním dluhopisům	
<i>Pravděpodobnost spuštění negativní spirály mezi riziky bankovního sektoru a vládního dluhu</i>	(-)
<i>Vyšší expozice domácího bankovního sektoru k vládním dluhopisům</i>	(0)

Většina z uvedených ukazatelů v kontextu základní teze formulované na začátku této přílohy naznačuje, že z hlediska bezprostředního posílení stability domácího bankovního sektoru by vstup do bankovní unie nebyl dle stavu jednotlivých indikátorů ke konci roku 2022 přínosný ve smyslu vymezení úhlu pohledu této kapitoly, resp. přílohy. Z hlediska jednotlivých ukazatelů se ČR stále většinou pohybuje v rámci skupiny zemí vykazujících v současnosti vyšší míru stability či odolnosti domácího

³² Po konzultaci s ČNB a na základě rešerše jejích analýz bylo rozhodnuto, že k vývoji podílu cizoměnových úvěrů nefinančních podniků nebude přihlíženo (viz str. 40 – 41).

bankovního sektoru, i když ve srovnání s dřívějším stavem došlo k relativnímu oslabení tehdejší „nepřínosnosti“ vstupu ČR do BU z důvodu posílení stability bankovních sektorů v řadě zemí EU. Navzdory dílčím posunům hodnot některých využitých ukazatelů, tyto nebyly natolik významné, aby v rámci dané stupnice došlo ke změně jejich vyhodnocení. Současně však na základě samotných indikátorů nelze jednoznačně dovozovat, že by vstup do bankovní unie měl vést k jejich bezprostřednímu zhoršení.

Vzhledem k tomu, že jednotlivé ukazatele, z nichž řada je zároveň ze své podstaty dozadu hledící, odráží současnou situaci a neobsahují predikce cílené do budoucna, je nezbytné s určitým časovým odstupem tuto dílčí analýzu aktualizovat, a to zejm. z hlediska promítnutí možných důsledků některých vývojových tendencí a trendů sektoru stručně nastíněných v kapitole 1 na odolnost bankovního sektoru v EU a změnu relativní pozice ČR oproti zbytku EU v této oblasti.

Závěr

Na základě výše uvedeného lze tedy konstatovat, že vyhodnocení vybraných ukazatelů v rámci snahy o jejich aktualizaci nevedlo k zásadní změně celkového vyhodnocení. K úpravě vyhodnocení jednotlivých charakteristik směrem k přínosnosti vstupu do bankovní unie nebylo přistoupeno (viz Tabulka „Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR“). Nicméně došlo k dílčím posunům hodnot ukazatelů (směrem k příznivějšímu hodnocení bankovní unie) v důsledku nedávného zlepšování hodnot ukazatelů bankovních sektorů v řadě zemí eurozóny, ačkoli tento posun nakonec nevedl ke změně vyhodnocení daného ukazatele v rámci využití škály (-/0/+). Celkově je tedy třeba konstatovat, že velikost relativní výhody v podobě vyšší stability a odolnosti domácího bankovního sektoru oproti řadě členských států EU vč. bankovní unie, na základě dostupných dat pro přípravu této Aktualizace, oproti stavu při původním vzniku této Studie, do jisté míry klesla, a to především díky zlepšení situace bank v zemích bankovní unie. To však současně nevylučuje ani opačný vývoj v budoucnosti, a také nutně neznamená pokles odolnosti či stability domácího bankovního sektoru jako takové. Relativní zlepšení ukazatelů finanční stability v eurozóně je však třeba posuzovat v kontextu působení prostředí nízkých úrokových sazeb (zejm. v období let 2012 až 2022) a dalších faktorů, které mohou narušovat dlouhodobou udržitelnost tohoto vývoje. Nejistota budoucího vývoje působící na celou EU je též zmiňována řadou analýz, mj. v souvislosti s vývojem globální ekonomiky, zejm. (ale nejen) vzhledem k možným důsledkům razantního zvýšení úrokových sazeb centrálními bankami ve světě na globální ekonomiku a finanční stabilitu či důsledkům dalšího vývoje válečného konfliktu na Ukrajině. Jak je přitom zmíněno blíže v úvodu této přílohy a v samotné kapitole 1 této Aktualizace, tyto tendence jsou i nadále zahaleny do nejistoty, resp. je pravděpodobné, že v jednotlivých ukazatelích se projeví až se zpožděním. Existence i naplnění těchto rizik by pak mohly zvýšit potřebu provedení opětovné aktualizace a vyhodnocení jednotlivých ukazatelů.