
STUDIE DOPADU ÚČASTI ČI NEÚČASTI ČR V BANKOVNÍ UNII

SHRNUTÍ

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

Projednáno vládou České republiky dne 9. února 2015

1. Úvod

Projekt tzv. bankovní unie je reakcí na růst nedůvěry trhů v bankovní systémy eurozóny, kolaps významných bank a přeshraničně působících bankovních skupin sídlících v eurozóně, jejichž sanace si během nedávné finanční krize vyžádala vysoké výdaje z veřejných prostředků. Jednotný mechanismus dohledu (SSM) a Jednotný mechanismu pro řešení krizí bank (SRM), jehož součástí bude Jednotný fond pro řešení krizí bank (SRF), jsou primárně určeny pro státy eurozóny, jejichž účast v SSM i SRM vyplývá z přímo použitelných předpisů EU. Členské státy mimo eurozónu mají rovněž možnost se k bankovní unii připojit uzavřením tzv. úzké spolupráce s ECB. Mohou se tak rozhodnout, zda se připojí již nyní či později před přijetím eura. Proto Česká republika (ČR), stejně jako ostatní členské státy EU stojící mimo měnovou unii, má již nyní možnost vstoupit do bankovní unie uzavřením tzv. úzké spolupráce s ECB dle nařízení o SSM a připojit se k SSM a SRM, anebo vstup v současné situaci odložit. Konečné rozhodnutí bude učiněno na vládní úrovni.

V souladu s jedním ze základních principů v EU - zachování integrity jejího vnitřního trhu - jsou harmonizovaná pravidla a postupy v oblasti finančního trhu platná pro celou EU bez ohledu na to, zda měnou členského státu je či není euro nebo zda se země bude či nebude účastnit na bankovní unii. Vytvořením bankovní unie vzniká v rámci vnitřního trhu relativně nová situace v oblasti dohledu a řešení krizí v bankovníctví, ve které budou vedle sebe tři skupiny členských států: státy eurozóny, státy mimo eurozónu, které na vlastní žádost vstoupí do bankovní unie, a státy mimo eurozónu, které zůstanou vně bankovní unie. ČR se tedy může rozhodnout, zda vstoupí do bankovní unie a stane se členem druhé skupiny, tj. zúčastněným státem v bankovní unii, jehož měnou není euro, anebo rozhodnutí odloží a zůstane ve skupině třetí.

S ohledem na výše uvedené uložil dne 17. března 2014 Výbor pro Evropskou unii zpracovat studii, která by vyhodnotila dopady případné účasti či neúčasti ČR v bankovní unii v relevantních aspektech. Tuto studii zpracovalo Ministerstvo financí ve spolupráci s Úřadem vlády ČR, Ministerstvem zahraničních věcí a Českou národní bankou (ČNB) s tím, že ČNB se však nepodílela na kapitole shrnující politické aspekty.

Toto shrnutí obsahuje pouze hlavní výstupy dílčích částí studie a návrh vhodného postupu pro ČR. Podrobný rozbor analyzovaných oblastí, vč. dílčích výsledků této analýzy, je uveden v jednotlivých kapitolách samotné studie, která je přílohou tohoto shrnutí.

Vzhledem k tomu, že ČR není v současné době členem eurozóny, věnuje se studie primárně dopadům případné účasti či neúčasti ČR v bankovní unii před přijetím eura. Současně je třeba mít na paměti, že v případě přijetí eura by se ČR ve stejný okamžik automaticky stala součástí bankovní unie.

Samotná studie je rozdělena do 6 kapitol obsahujících obecný úvod a 5 základních hledisek, dle kterých byla analýza dopadů provedena. První kapitola se věnuje motivaci vzniku bankovní unie, popisu jejích pilířů a související legislativy. Druhá kapitola shrnuje poznatky vybraných v minulosti publikovaných odborných studií, které se věnují nastavení bankovní

unie a jejích možných dopadů na členské státy mimo eurozónu. Třetí kapitola analyzuje specifika českého bankovního sektoru, která patří mezi významné faktory, resp. která tvoří základní kontext posuzování výhodnosti vstupu ČR do bankovní unie. Čtvrtá kapitola přináší praktické srovnání výkonu dohledu nad bankovním sektorem v případech účasti či neúčasti ČR na bankovní unii a z toho plynoucích důsledků. Vzhledem ke komplexnosti této problematiky je kapitola dále rozdělena na fungování dohledu v období finanční stability a na fungování dohledu v období finanční nestability. Pátá kapitola se věnuje problematice řešení krizí bank uvnitř a vně bankovní unie. Vzhledem k tomu, že se fakticky jedná o zcela novou problematiku v rámci celé EU, jejíž některé prvky nejsou stále dokončeny, je oblast řešení krizí porovnávána zejména z pohledu obecných aspektů přenosu kompetencí a souvisejících finančních nákladů. Závěrečná šestá kapitola se věnuje politickým aspektům spojeným s rozhodnutím o případné účasti či neúčasti ČR v bankovní unii, jelikož takové rozhodnutí musí být učiněno též na základě širších geopolitických souvislostí, strategie směřování ČR v rámci EU a rovněž přístupu ostatních členských států stojících mimo eurozónu. Důležitým hlediskem, které se prolíná více kapitolami, je také fakt, že vzhledem ke specifickým mechanismům fungování eurozóny nemají státy mimo eurozónu v bankovní unii zcela shodné podmínky se státy, jejichž národní měnou je euro. Ačkoli byl v zájmu snahy co nejméně narušovat vnitřní trh systém nastaven tak, aby se k němu mohly za srovnatelných podmínek připojit i země mimo eurozónu, nemusí být zejména s ohledem na jejich neúčast v Radě guvernérů ECB jejich postavení zcela vyvážené. Pro ČR, která prosazuje rovné podmínky na vnitřním trhu, může být tento aspekt významný.

Jednotlivé kapitoly studie vycházejí ze současného stavu jak českého finančního sektoru, tak samotné konstrukce bankovní unie, která může být předmětem dalších změn. Zohledňovat jakékoli případné úpravy systému by však bylo nad rámec této studie.

Toto shrnutí zahrnuje závěry jednotlivých zkoumaných aspektů a zaměřuje se zejména na jejich vyhodnocení pro účely rozhodování ČR o případné účasti či neúčasti v bankovní unii za současných podmínek a doporučení pro další postup (viz texty v boxech). Členění podkapitol shrnutí kopíruje jednotlivé kapitoly samotné studie.

2. Závěry mezinárodních studií k bankovní unii

V minulosti byla publikována řada odborných studií renomovaných institucí a subjektů na téma bankovní unie. Z rešerše vybraných materiálů vyplývá, že názory na výhodnost vstupu do bankovní unie se různí. Hlavní myšlenky lze shrnout takto:

- Některé přínosy i rizika vstupu země do bankovní unie jsou nejisté jak z hlediska pravděpodobnosti jejich vzniku, tak i rozsahu.
- Často je také zmiňováno propojení vstupu země do bankovní unie s přijetím eura jako domácí měny. Např. autoři studie publikované Mezinárodním měnovým fondem

(MMF) soudí, že některá negativa obecně spojená se vstupem do bankovní unie by mohla být zmírněna současným přijetím eura.

- Podle těchto studií není jednoznačná ani budoucí existence bankovní unie v její současné podobě – je ji třeba vnímat jako dynamický proměnlivý koncept, který je teprve v počáteční fázi svého fungování. Některé její mechanismy se přitom mohou, a podle některých názorů budou muset, změnit, protože může být zapotřebí reagovat mj. na vývoj na finančních trzích. V čase se také může měnit situace v jednotlivých členských státech, a tedy i faktory ovlivňující rozhodnutí o případném vstupu do bankovní unie.
- Současně je jako jeden z nedostatků projektu bankovní unie zmiňována dosavadní neexistence fiskální unie v EU.

Z pohledu mezinárodních studií, které byly předmětem rešerše jako součást předkládané studie, nevyplývá pro ČR doporučení usilovat za současných podmínek o vstup do bankovní unie, ale spíše vyčkat dalšího vývoje, ten následně vyhodnotit a znovu zvážit další postup.

3. Závěry vyhodnocení specifík českého bankovního sektoru

Dopady vstupu země do bankovní unie je vždy nutné posuzovat v kontextu situace národního bankovního sektoru, zejména jeho struktury, relativní velikosti, rozsahu přeshraničních aktivit, či intenzity 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.

Společným jmenovatelem je však finanční stabilita bankovního sektoru, která je klíčová i pro další vývoj reálné ekonomiky a veřejných financí. Dle obecně přijímané teze je vstup do bankovní unie přínosnější pro ty členské státy, jejichž bankovní sektor je v méně stabilní situaci. Naopak pro členské státy, jejichž finanční sektor je více stabilní, může být vstup spíše méně přínosný.

Jako celek byl bankovní sektor v ČR během světové finanční krize po roce 2007 ve srovnání s řadou zemí Evropy zřetelně stabilnější. Zásadní je rovněž současná situace v ČR a její vyhodnocení v kontextu ostatních členských států EU. K vyhodnocení byl vybrán soubor patnácti indikátorů, které charakterizují bankovní sektor v ČR jako celek následovně:¹

- relativně vysoká míra kapitalizace a ziskovosti bankovního sektoru,
- spíše nižší podíl nesplácených úvěrů během poslední dekády,

¹ Některé charakteristiky odráží více než jeden indikátor.

- relativně vysoký objem likvidních aktiv v bilanci bankovního sektoru jako faktor zvyšující jeho odolnost proti náhlým výběrům vkladů i proti vyschnutí likvidity na finančních trzích,
- vysoký podíl financování rozvah bank klientskými vklady, resp. schopnost financování ekonomiky bez obdobné potřeby financování ze zahraničí jako v případě některých jiných zemí,
- nízká míra využití aktiv bank jako zajištění pro jejich financování,
- nízký podíl využití financování od centrální banky,
- nízká úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků jako zdroj odolnosti finančního sektoru,
- nízký podíl zadlužení domácností a nefinančních podniků v cizí měně a nízký podíl cizoměnových závazků domácího bankovního sektoru,
- nižší velikost bilanční sumy bankovního sektoru vzhledem k HDP,
- vyšší koncentrace bankovního sektoru působící jako faktor potenciálně prohlubující negativní důsledky případné rezoluce,
- zcela dominantní role bankovních subjektů s mateřskými subjekty z eurozóny,
- nižší podíl vkladů finančních institucí z eurozóny na financování domácího bankovního sektoru ve srovnání s ostatními zeměmi regionu CEE a
- významná role bankovního sektoru jako vlastníka státních dluhopisů domácí vlády.

Výše uvedené charakteristiky poukazují na vyšší stabilitu bankovního sektoru v ČR ve srovnání s řadou jiných členských států. Z toho následně za současných podmínek plyne nižší přínos z případného vstupu do bankovní unie ve srovnání s jinými zeměmi ve smyslu dodatečného zvýšení finanční stability domácího sektoru, které by mohlo být způsobeno případným posílením solidarity při řešení krizí bank v rámci bankovní unie. Žádný z vybraných indikátorů nebyl vyhodnocen jako doporučující pro vstup do bankovní unie za současných podmínek, tři indikátory vykazují hodnoty pro rozhodování neutrální a dle dvanácti indikátorů není za současných podmínek vstup do bankovní unie výhodný.

Vzhledem k tomu, že jednotlivé ukazatele odráží současnou situaci a neobsahují predikce cílené do budoucna, je vhodné s určitým časovým odstupem tuto dílčí analýzu aktualizovat.

Český bankovní sektor lze dle vyhodnocení vybraného souboru indikátorů charakterizovat jako více stabilní ve srovnání s řadou jiných členských států EU. Žádný z indikátorů nesměruje k doporučení pro ČR usilovat za současných podmínek o vstup do bankovní unie, naopak naprostá většina indikátorů vede k doporučení za současných podmínek do bankovní unie nevstupovat. S určitým časovým odstupem bude vhodné tuto dílčí analýzu aktualizovat.

4. Závěry komparace fungování dohledu nad bankovním sektorem

Jedním z pilířů bankovní unie je SSM. Vstupem země do bankovní unie přestává být výkon dohledu nad národním bankovním trhem prováděn národním orgánem dohledu (v ČR je jím ČNB), ale je vykonáván v režimu tzv. úzké spolupráce mezi národním orgánem dohledu a ECB. Nejvíce by se tato změna dotkla výkonu dohledu nad velkými a významnými institucemi (s velkou pravděpodobností se jedná o Komerční banku, a.s., Československou obchodní banku, a. s., a Českou spořitelnu, a.s.) působícími v ČR, neboť by pravomoci k dohledu nad nimi byly převedeny z národního orgánu na ECB. Naopak středně velké a malé subjekty by zůstaly v režimu výkonu dohledu národního orgánu, ačkoli k některým změnám by došlo i u nich, např. ČNB by byla povinna respektovat a zohlednit případná nařízení, instrukce a obecné pokyny ECB v souvislosti se zajištěním jednotného přístupu k výkonu dohledu v ČR (např. aplikace regulatorních pravidel, včetně diskrecí), a to zejména v období finanční nestability.

Zavedení jednotného dohledu nemění stávající regulatorní pravidla upravující obchodní aktivity institucí v EU. Výkon jednotného dohledu bude vždy vykonáván v souladu s regulatorními pravidly stanovenými v CRD IV, CRR a BRRD, platnými jak pro ECB a pro národní orgány zúčastněných států, tj. orgány provádějící výkon dohledu v bankovní unii, tak pro ostatní orgány dohledu nezúčastněných členských států. Výkon jednotného dohledu bude dále prováděn v souladu s dalšími platnými regulatorními pravidly EU a národním právním řádem zúčastněného státu, který musí rovněž zajistit, že národní orgán dohledu může přijímat a postupovat v souladu s uplatněnými opatřeními ECB.²

Komparaci fungování dohledu nad bankovním sektorem je vhodné provést ve dvou rovinách – v situaci tržní stability a v situaci tržní nestability, neboť tyto vykazují určité odlišnosti. Doplňkovým pohledem je vyhodnocení finančních nákladů účasti ČR v SSM.

Díličí faktory, jejichž váhy nejsou stanoveny,³ uvedené v následující tabulce, vychází z podrobné analýzy obsažené v kapitole 4 samotné studie s tím, že jednotlivé faktory jsou zmíněny ve více pasážích kapitoly 4 samotné studie. Tabulka u každého díličího faktoru přináší jeho vyhodnocení, tedy zda hovoří pro vstup či proti vstupu do SSM za současných podmínek, anebo zda je jeho hodnocení neutrální či nejednoznačné. U některých díličích faktorů nedošly subjekty, které studii zpracovaly (Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Úřad vlády a ČNB), k jednotnému vyhodnocení (pak je u jednoho díličího

² ECB bude provádět výkon dohledu prostřednictvím národních orgánů dohledu v případě zúčastněných států, jejichž měna není euro. ECB nemá přímé kompetence ve vztahu k institucím mimo eurozónu.

³ SSM je novým dohledovým mechanismem. Váhy jednotlivých faktorů proto nebyly záměrně stanoveny, neboť jejich vyhodnocení by zahrnovalo mj. mnoho subjektivity. V případě některých faktorů by nebylo možné nebo by bylo velmi obtížné určit jejich váhy, protože SSM byl spuštěn až na konci roku 2014 (není tedy k dispozici dostatek informací k provedení patřičného vyhodnocení). V mnoha případech proto není znám praktický význam daného faktoru pro ČR, včetně jeho dopadu na ČR. Tudíž samotné udělení jednotlivých vah by mohlo být zavádějící. V současnosti je proto účelem tabulky pouze informovat o oblastech kapitoly č. 4. Udělení vah jednotlivým faktorům bude zváženo při nadcházející aktualizaci Dopadové studie.

faktoru více křížků). Pro celkové vyhodnocení je však zásadní celková syntéza všech dílčích faktorů, kterou přináší text za tabulkou.

| BANKOVNÍ DOHLED A REGULACE A FINANČNÍ STABILITA | | | |
|--|---|--|--|
| | Faktory pro vstup ČR do SSM za současných podmínek | Neutrální faktory (nelze za současných podmínek jednoznačně vyhodnotit) | Faktory proti vstupu ČR do SSM za současných podmínek |
| VÝKON DOHLEDU V OBDOBÍ FINANČNÍ STABILITY | | | |
| Výkon dohledu nad významnými (dceřinými) institucemi a skupinami – ztráta výhradního práva ČNB | | | x |
| Výkon dohledu nad méně významnými institucemi a skupinami – ztráta výhradního práva ČNB | | | x |
| Výkon dohledu nad pobočkami bank | | | |
| Pobočky bank z členského státu působící v ČR | | x | |
| Pobočka banky z ČR působící v jiném členském státě | | x | |
| Pobočky bank ze třetích zemí | | x | |
| Přeměna dceřiných institucí na pobočky bank z jiného členského státu | | x | |
| Obezřetností požadavky | | | |
| Přesun práv a kompetencí z ČNB na ECB | | | x |
| Likvidita | | | x |
| Limity velkých expozic | | | x |
| Makrobezřetností dohled a požadavky | | x | ČNB |
| Udělení licence (z hlediska trhu ČR) | | | x |
| Posuzování nabývání kvalifikovaných účastí (z hlediska trhu ČR) | | | x |
| Role EBA a řešení sporu mezi orgány dohledu | | | x |
| Kolegia dohledových orgánů a rozhodování v rámci kolegií | | | |
| ECB jako aktivní člen kolegia zastupující ČNB (ČNB pozorovatel) | | | x |
| ČNB jako aktivní člen kolegia (pokud ČR není v bankovní unii) | | | x |
| ČNB a účast v Radě dohledu ECB | | | |
| Přístup k včasným a veškerým (hloubka a rozsah) informacím | ÚV MZV | MF | ČNB |
| Spolurozhodování v rámci výkonu dohledu nad mateřskými institucemi a ostatními institucemi v bankovní unii | ÚV MZV | MF | ČNB |
| Udělování bankovních licencí – účast na schvalování všech žádostí o licenci v rámci celé bankovní unie | x | ČNB | |

| | | | |
|---|-----------|-----------|-----|
| Posuzování nabývání kvalifikovaných účastí – účast na schvalování kvalifikovaných účastí v rámci celé bankovní unie | x | ČNB | |
| Ochranné mechanismy pro zúčastněné státy bankovní unie (měna není euro) | | | |
| Regulatorní pravidla | | x | |
| Řízení pro přijímání rozhodnutí v oblasti dohledu a Správní revizní komise ECB | | x | |
| Mediační panel ECB | | x | |
| Orgán EBA (odvolání proti porušení práva EU a ČR) | | x | ČNB |
| Ukončení úzké spolupráce mezi ECB a zúčastněnými státy, jejichž měna není euro | | | x |
| Rada guvernérů ECB – neúčast ČR | | | x |
| Odpovědnost za výkon dohledu – ECB a ČNB – ve vztahu k ČR | | | x |
| Demokratická kontrola - národní parlamenty zúčastněných států | | x | |
| Regulatorní dohledový rámec SSM – nemá (dosud) finální podobu | | MZV | x |
| Úvěrové hodnocení (rating) | | x | ČNB |
| VÝKON DOHLEDU V OBDOBÍ FINANČNÍ NESTABILITY | | | |
| Obezřetnostní dohled | | | |
| Příprava a schvalování ozdravných plánů institucí v ČR | | | x |
| Schvalování opatření včasného zásahu | | | x |
| Schvalování poskytnutí vnitroskupinové finanční podpory | | | x |
| Makro-obežřetnostní dohled | | x | |
| Skupina – výkon dohledu | | x | |
| Mateřské instituce – možnost poskytnutí finanční pomoci | ÚV MZV | ČNB MF | |
| Silnější propojení s mateřskou institucí a členy skupiny – snadnější přenos finančních potíží | | | x |
| Věřitel poslední instance | | x | ČNB |
| FINANČNÍ NÁKLADY SPOJENÉ S ÚČASTÍ V SSM | | | |
| Instituce – provozní a jiné náklady | | x | |
| Finanční příspěvky na činnost ECB | | | x |
| Orgány dohledu | | x | |

Zavedení jednotného výkonu dohledu bude představovat významnou změnu k centralizaci dohledu zejména nad nejvýznamnějšími institucemi zúčastněných států. Jednotný dohled bude mít přímý dopad na funkčnost a efektivnost výkonu dohledu v zúčastněných státech bankovní unie a může mít dopad na celý bankovní sektor EU.

Účast v bankovní unii bude znamenat nejen přesun dohledových kompetencí z národních orgánů dohledu na ECB, ale také značný administrativní posun od stávajícího přístupu

k výkonu dohledu, představující složitý a nákladný proces. Proto je velmi důležité postupovat obezřetně ve vztahu k rozhodnutí o účasti, které by proto mělo být chápáno jako trvalé (vystoupení je obecně možné, avšak jen z mimořádných důvodů, neboť je mj. spojeno s vysokými náklady).

Doposud není známa konečná podoba rámce jednotného dohledu, který by měl zajišťovat funkčnost a efektivnost výkonu dohledu v režimu úzké spolupráce mezi ECB a národními orgány dohledu zúčastněných států. Nový, navíc doposud nevyzkoušený, jednotný dohledový regulační rámec ponechává celou řadu otevřených otázek pro dobrovolně vstupující členské státy, tedy i ČR. V této chvíli proto ani není možné vyvodit jasný závěr o všech případných přínosech a rizicích, které by účast v jednotném dohledu mohla představovat. V současné situaci lze za zásadní negativa považovat ztrátu kompetencí ČNB u velkých institucí (velkých bank působících v ČR), které by v případě vstupu ČR do SSM byly dohlíženy ECB, oslabení hlasovací síly v EBA a potenciální zvýšení rizika šíření případné nákazy na české dceřiné instituce v rámci mezinárodních skupin bez efektivní možnosti orgánu ČR přijmout vlastní řešení. K omezení kompetencí ČNB by došlo i u výkonu dohledu nad méně významnými institucemi. Zejména jde o oblast obezřetnostních požadavků či schvalování vstupu nových subjektů na tuzemský trh. Nezanedbatelným negativem případné účasti ČR v SSM je také povinnost tuzemských institucí podílet se na financování výkonu dohledu ECB.

Hlavní příležitostí, kterou by vstup do SSM ČR nabízel, představuje účast v Radě dohledu ECB a všech souvisejících pracovních orgánech zajišťujících výkon dohledu v rámci SSM. Díky tomu by ČR mohla zejména spolurozhodovat o dohledu nad mateřskými institucemi a ostatními institucemi v bankovní unii a měla přístup k včasným a kompletním informacím o všech těchto subjektech a samotném fungování SSM. ČNB však toto hodnocení nesdílí.

Závěrem je ale nutné uvést, že zmíněná negativa nejsou v současné situaci dostatečně vyvážena identifikovanými pozitivami.

Z pohledu dopadů na výkon dohledu nad tuzemskými institucemi (bankami) a identifikovanými riziky ze studie vyplývá, že by pro ČR nebylo za současné situace výhodné do bankovní unie vstupovat. Doporučuje se vyčkat dalšího vývoje, tento následně vyhodnotit a případně znovu zvážit další postup.

5. Závěry komparace řešení krizí v bankovním sektoru

Druhým pilířem bankovní unie je jednotný mechanismus pro řešení krizí (SRM). Ten bude navazovat na rámec pro prevenci a řešení krizí bank, tzv. krizové řízení (BRRD), který začne být napříč celou EU teprve používán. Vstupem země do bankovní unie se kompetence v oblasti řešení krizí u významných institucí a přeshraničních skupin přesune na nadnárodní úroveň. Pravomoci v této oblasti přejdou z národního orgánu pro řešení krizí na tzv. Výbor, který bude svou činnost vykonávat prostřednictvím jednotlivých národních orgánů pro řešení

krizí, tedy i ČNB v případě ČR, a jehož rozhodnutí budou podléhat schvalování Komise, respektive Rady v některých případech.

Z pohledu SRM jsou při posuzování dopadů případného vstupu do bankovní unie kromě přenosu kompetencí na nadnárodní úroveň a získání zastoupení v této nadnárodní úrovni relevantní otázka možností zajištění financování rezoluce a otázka možných souvisejících nákladů.

5.1 Kompetence v oblasti řešení krizí

Zůstane-li ČR mimo bankovní unii, zůstane většina pravomocí vůči úvěrovým institucím sídlícím v ČR v oblasti řešení krizí v její kompetenci. Určitou výjimku tvoří příprava skupinových plánů pro řešení krize, přijímání opatření při posuzování způsobilosti k řešení krize v případě skupin a stanovení minimálních požadavků na vlastní zdroje a odepisovatelné závazky. V těchto oblastech se případné spory mohou na žádost některého z dotčených orgánů řešit závazným rozhodnutím EBA. Dokud však ČR zůstane nezúčastněným členským státem, nebude moci být bez souhlasu českého zástupce přijato na ČR se vztahující nevýhodné rozhodnutí o konkrétním způsobu řešení krize. K tomuto aspektu je však třeba vzít v úvahu fakt, že rozhodnutí o skupině, na kterém se ČR v případě neúčasti na bankovní unii nebude podílet, může mít dopad i na dceřiné subjekty sídlící v ČR.

V případě přistoupení ČR k bankovní unii by došlo k omezení řady kompetencí národního orgánu pro řešení krizí - ČNB, zejména co se týče vlivu na konečné řešení krizové situace. Tuto roli bude určovat Výbor složený ze zástupců orgánů pro řešení krizí všech zúčastněných států a stálých členů. ČNB se bude podílet na rozhodování o rezoluci na úrovni celé skupiny, nicméně rozhodovací váha ČNB bude velice omezena. Významným prvkem by mohla být větší pravděpodobnost přijetí jediné strategie rezoluce přeshraničních skupin. V případě, že nedojde k nalezení shody v prvním kole výkonného zasedání Výboru, hrozí ztráta kontroly nad výsledným řešením, se všemi možnými důsledky pro ČR. Výbor převezme rovněž pravomoci vůči méně významným institucím ČR, pokud je ECB v rámci činnosti dohledu na základě svého uvážení převezme pod přímé pravomoci dohledu.

5.2 Financování rezoluce

Potřeba prostředků z fondů pro řešení krizí by měla být využitím nástrojů odpisu kapitálových nástrojů a způsobilých závazků pomocí nástroje bail-in sice snížena, nicméně ji nelze předem vyloučit. Z tohoto pohledu se jako relevantní jeví otázka velikosti jednotlivých fondů. Cílová úroveň národního fondu pro řešení krizí (NRF) i jednotného fondu pro řešení krizí (SRF) je stejná, a to ve výši 1 % krytých vkladů. V absolutním vyjádření se však řádově liší.

V případě, že ČR zůstane nezúčastněným členským státem, budou možnosti NRF (s ohledem na jeho cílovou úroveň v absolutním vyjádření) v případě potřeby financování řešení krizí velkých bank sídlících v ČR značně omezené. Naopak přistoupení ČR k bankovní unii by

otevřelo možnost čerpat prostředky ze SRF, jehož absolutní výše cílové úrovně je řádově vyšší. Ovšem s ohledem na omezené možnosti SRF vůči řádově větším velkým bankám eurozóny a s ohledem na pravidla pro distribuci finančních prostředků však nelze do budoucna zaručit, že prostředky SRF budou k dispozici v okamžiku, kdy by je mohla potřebovat ČR pro financování rezoluce tuzemské banky.

Se vstupem do bankovní unie se tak vedle pravomocí přesouvá na nadnárodní úroveň i část odpovědnosti za náklady spojené s rezolucí. Z výše uvedeného totiž vyplývá, že v případě rezoluce velké české banky by ČR měla na jedné straně příležitost využít prostředky ze SRF, na straně druhé by jí ovšem vznikla povinnost přispívat na financování rezoluce bank v ostatních zúčastněných státech a také obnovit výběr běžných ročních příspěvků v případě vyčerpání SRF.

V souvislosti s omezenou kapacitou SRF ve vztahu k velkým evropským úvěrovým institucím se členské státy v tuto chvíli zabývají možnostmi jeho dodatečného přechodného i permanentního financování, které by mělo být k dispozici pro všechny zúčastněné státy. Zatím však nebyla dosažena dohoda na přechodném (dočasném) financování pro SRF. Dohody o permanentním jistícím mechanismu by mělo být, vzhledem k jejímu odložení při vyjednávání SRM, dosaženo do konce přechodného období v roce 2024. Účelem existence mechanismu přechodného financování, který by měl být k dispozici v době spuštění SRF, by mělo být zajištění dostatečné rezervy pro efektivní provedení rezoluce větších úvěrových institucí nebo skupin v zúčastněných státech. Na druhou stranu bude mít takový prvek s největší pravděpodobností jisté fiskální konsekvence, jakkoli má být přechodné financování střednědobě fiskálně neutrální – zvažovány jsou státní záruky či omezené státní úvěrové linky ve vztahu k SRF, jejichž podoba se bude odvíjet od budoucí přijaté dohody. Vzhledem k tomu, že podoba mechanismu přechodného financování dosud není známa, nelze v tuto chvíli učinit jednoznačný závěr o případných důsledcích pro ČR, včetně fiskálního sdílení, v případě jejího přistoupení k bankovní unii.

5.3 Možnost vystoupení z bankovní unie

V neposlední řadě je v tomto kontextu třeba zvážit i možnost vystoupení z bankovní unie, např. v případě nesouhlasu s rozhodnutím o řešení krize. Tuto možnost mají k dispozici všechny členské státy stojící mimo eurozónu, které vstoupí do režimu úzké spolupráce s ECB. V takovém případě je ovšem třeba zohlednit i všechny související náklady spojené s takovým rozhodnutím. Jedná se zejména prostředky převedené do SRF, jejichž část podléhající sdílení nemusí být v případě ukončení úzké spolupráce vystupujícímu členskému státu navracena beze zbytku. Tuto potenciální ztrátu nelze v současné době jakkoli specifikovat či kvantifikovat.

Z pohledu problematiky řešení krizí a s ohledem na závěry předchozích oddílů věnujících se stabilitě bankovního sektoru ČR lze konstatovat, že za současných podmínek nic nenasvědčuje potřebě vstupu do bankovní unie. Naopak proti vstupu hovoří související přenos kompetencí na evropskou úroveň, povinnost podílet se na financování budoucích krizí bankovních sektorů v jiných státech a nejasné fungování mechanismu přechodného financování, které bude pro zúčastněné státy pravděpodobně mít určité fiskální konsekvence. Naopak jako výhodný by se vstup mohl jevit v případě potenciální potřeby financování rezoluce větší banky působící na tuzemském trhu, nicméně vyhodnocení stability tuzemského bankovního trhu ani informace ČNB v současné době takovou potřebu nenaznačují. Navíc není jisté, že v okamžiku potřeby by ve společném fondu (SRF) byl dostatek prostředků.

6. Shrnutí politických aspektů

ČNB nesouhlasí s obsahem kapitoly 6, neboť se na její přípravě nepodílela.

Zásadním hlediskem při posuzování zapojení ČR do bankovní unie jsou i politické aspekty, tedy signál, který svým rozhodnutím ČR vysílá ostatním partnerům v EU, ale i mimo ni. Vláda již směrem k EU deklarovala zásadní změnu své evropské politiky, zejména svou podporu a zájem o aktivní účast na prohlubování integrace v širším kontextu. Rozhodnutí o nepřistoupení k bankovní unii by tak v krajním případě mohlo být interpretováno jako rozhodnutí podporující spíše opačné tendence. V takovém případě by mohly být oslabeny či kompromitovány některé snahy a strategické cíle ČR, např. v otázce prohlubování vnitřního trhu se službami EU.

ČR by se také měla zajímat o kroky ostatních členských států stojících mimo eurozónu. V současnosti pouze tři oznámily své konkrétní úmysly – Bulharsko a Rumunsko se rozhodly k bankovní unii připojit, Spojené království deklarovalo, že zůstane mimo. Obecný zájem o vstup do bankovní unie projevuje Dánsko, které v současné době analyzuje možnosti přistoupení. Jeho pozice je tak nadále otevřená a do značné míry též bude záviset na tom, zda bude rozhodnutí o vstupu postoupeno místnímu referendu. O vstupu do bankovní unie ještě před zavedením eura uvažuje Chorvatsko. Litva se stala členem bankovní unie automaticky se vstupem do eurozóny k 1. lednu 2015. I přes pozitivní vnímání bankovní unie ze strany většiny nezúčastněných členských států je patrné, že většina států mimo eurozónu zatím konečná rozhodnutí o přistoupení neučinila a s dalšími kroky vyčkává, a to buď s ohledem na dořešení veškerých souvisejících prvků, či na zkušenosti s fungováním bankovní unie.

Nezanedbatelnou roli hrají i postoje třetích stran a zejména finančních trhů. Případná neúčast v bankovní unii sice znamená, že fakticky nedojde k vytvoření jiných regulačních a dohledových podmínek pro české bankovní subjekty, ale z hlediska sentimentu a tržního vnímání to pro ně v konečném důsledku může představovat nevýhodu a negativně ovlivnit

jejich konkurenceschopnost na evropských finančních trzích. Hledisko sentimentu je třeba zohlednit i v otázkách dopadu na kapitálové trhy nebo příliv zahraničních investic.

Z hlediska politických aspektů se vstup ČR do bankovní unie jeví jako rozhodnutí, které by mohlo mít řadu spíše pozitivních dopadů. Jednak s ohledem na větší potenciál při prosazování národních strategických zájmů na úrovni EU nebo možné obecné posílení konkurenceschopnosti českých úvěrových institucí na evropských finančních trzích. Konkrétní dopady ovšem nelze jednoznačně specifikovat. Ani postoj ostatních členských států mimo eurozónu není k otázce vstupu do bankovní unie zcela jasný. Navzdory tomu se některé členské státy o členství v SSM intenzivně zajímají. Nejdále v jednáních směřujících ke vstupu jsou Bulharsko a Rumunsko.

Celkově ovšem nelze ani z politického hlediska učinit jednoznačné doporučení pro vstup do bankovní unie, či setrvání mimo ni, neboť uvedené přínosy v tuto chvíli nejsou garantovány a výsledné zapojení ostatních států mimo eurozónu zůstává nejisté. Stejně tak nelze odhadnout možná rizika. Jako vhodnější se proto jeví vyčkávací taktika, tedy nejprve sledovat fungování bankovní unie v praxi a související dopady neúčasti České republiky. S určitým časovým odstupem bude vhodné provést nové vyhodnocení.

7. Závěrečné doporučení dalších kroků

S ohledem na výše uvedené dílčí závěry nelze za současných podmínek doporučit vstup do bankovní unie jako výhodný. Některé aspekty bankovní unie nejsou v tuto chvíli ještě dokončeny. Stejně tak teprve následující měsíce a roky ukáží, zda jednotný dohledový mechanismus funguje dle původního očekávání. Podstatným aspektem rozhodování jsou také politické faktory, vč. postoje ostatních členských států EU stojících mimo měnovou unii. Ani zde ale nejsou výrazné pozitivní efekty případného přistoupení jednoznačně prokázány.

Ze studie proto pro ČR vyplývají dvě základní doporučení:

- 1. V současné situaci do bankovní unie nevstupovat.**
- 2. Jednotlivé aspekty a dopady nepřistoupení ČR do bankovní unie znovu vyhodnotit v horizontu 18 měsíců a dle výsledku případně revidovat doporučení v bodu 1.**

(pozn. Vláda se usnesením č. 84 ze dne 9. února 2015 rozhodla zkrátit interval opětovného vyhodnocení jednotlivých aspektů na 12 měsíců.)