
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 11. ledna 2021

prosinec 2020

Technické poznámky

Napříč tímto materiálem je při převodu měn používán kurz 1 EUR = 26 CZK.

Seznam tabulek

Tabulka 1 Komparace fungování dohledu nad bankovním sektorem	11
Tabulka 2 Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR.....	68

Seznam grafů

Graf 1 Ukazatel kapitálové přiměřenosti bank – Tier 1 ratio (v %)	51
Graf 2 Ziskovost aktiv (v %).....	53
Graf 3 Podíl nevýkonných úvěrů na celkovém objemu úvěrů	54
Graf 4 Poměr bankovních klientských úvěrů ke klientským vkladům (v %).....	55
Graf 5 Podíl aktiv bank využitých jako zajištění pro jejich financování vzhledem k objemu aktiv	56
Graf 6 Podíl financování od centrálních bank na celkových závazcích úvěrových institucí (v %).....	57
Graf 7 Agregátní poměr dluhu jednotlivých segmentů k HDP (v %)	58
Graf 8 Podíl cizoměnových úvěrů poskytnutých domácnostem a nefinančním podnikům (v %).....	60
Graf 9 Podíl cizoměnových úvěrů poskytnutých MFIs domácímu nefinančnímu sektoru (Non MFIs) (v %)	60
Graf 10 Objem aktiv bankovního systému v dané zemi vzhledem k HDP (v %)	62
Graf 11 Tržní koncentrace – podíl aktiv pěti největších úvěrových institucí (v %).....	63
Graf 12 Podíl aktiv subjektů se zahraniční kontrolou na celkových aktivech ve vybraných zemích EU	64
Graf 13 Podíl dluhu vládního sektoru na HDP (v %).....	66
Graf 14 Domácí státní dluhopisy v bilancích měnových finančních institucí s výjimkou centrálních bank (v %)	66
Graf 15 Vývoj prostředků EDIS v původním návrhu (2015).....	113

Seznam použitých zkratk

AML/CFT	boj proti praní špinavých peněz a financování terorismu
AMLD	Směrnice o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu
AQR	přezkum kvality aktiv
BRRD	Směrnice o ozdravných postupech a řešení krize
CRD	Směrnice o kapitálových požadavcích
CRR	Nařízení o obezřetnostních požadavcích
CZK	kódové označení české koruny
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
DGS	Systém pojištění vkladů
DGSD	Směrnice o systémech pojištění vkladů
DIF	Evropský fond pojištění vkladů
EBA	Evropský orgán pro bankovníctví
ECB	Evropská centrální banka
ECOFIN	Rada Evropské unie pro hospodářské a finanční záležitosti
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 (svým pokrytím zahrnuje všech 27 zemí)
EUR	kódové označení eura
EÚD	Evropský účetní dvůr
FOLTF	stav, kdy banka selhává nebo je její selhání pravděpodobné
FPV	Fond pojištění vkladů
FŘK	Fond pro řešení krize
FROB	Fond pro řádnou restrukturalizaci bank (Španělsko)
FSA	Financial Supervisory Authority (dohledový orgán Švédsko)
GSFT	Garanční systém finančního trhu
HDP	hrubý domácí produkt
HLWG	Pracovní skupina na vysoké úrovni
IFRS 9	mezinárodní standard účetního výkaznictví
IGA	Dohoda o převádění a sdílení příspěvků do SRF
IT	Informační technologie
LFA	Soukromoprávní bilaterální dohoda mezi zúčastněným státem a SRB
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
p.b.	procentní bod
Pozn,	poznámka
PSR	Právní služba Rady
ROA	return on assets (rentabilita aktiv)
SFEU	Smlouva o fungování EU
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
TLAC	standard pro celkovou kapacitu pro absorpci ztrát

Obsah

1. Úvod	1
2. Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR	4
3. Dohled, regulace a finanční stabilita	6
3.1 AKTUALIZACE INFORMACÍ O DOSAVADNÍM FUNGOVÁNÍ SSM	7
3.2 DISKUTOVANÉ LEGISLATIVNÍ ZMĚNY V OBLASTI DOHLEDU	8
3.3 BANKOVNÍ UNIE JAKO FAKTOR V ROZHODOVÁNÍ BANKOVNÍCH SKUPIN OHLEDNĚ VHODNÉ STRUKTURY	9
3.4. DOPADY DŮSLEDKŮ ONEMOCNĚNÍ COVID-19 NA OBLAST DOHLEDU	10
3.5. REKAPITULACE ZÁVĚRŮ STUDIE 2015 A AKTUALIZACE 2016	10
3.6. ZÁVĚRY K OBLASTI DOHLEDU A REGULACE	13
4. Řešení krizí v bankovním sektoru	15
4.1 KOMPETENCE V OBLASTI ŘEŠENÍ KRIZE	16
4.1.1. Stanovení MREL	16
4.1.2. Stanovení strategie řešení krize.....	17
4.1.3. Vybavenost dceřiných podniků interním MREL	17
4.1.4. Vyhodnocení splnění podmínky veřejného zájmu.....	18
4.2 FINANCOVÁNÍ ŘEŠENÍ KRIZE	18
4.2.1 Příspěvky do fondů pro řešení krize a přístup ke společné kapacitě.....	19
4.2.2 Přejídné financování a společný backstop	21
4.3 ZKUŠENOSTI S FUNGOVÁNÍM RÁMCE PRO ŘEŠENÍ KRIZÍ	24
4.4 ZÁVĚRY K ŘEŠENÍ KRIZÍ	25
5. Evropský systém pojištění vkladů	28
5.1 POJIŠTĚNÍ VKLADŮ V EU A EDIS	28
5.2 AKTUÁLNÍ STAV PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHU EDIS	29
5.2.1 Diskuze o snižování vs. sdílení rizik.....	29
5.2.2 Diskuze o EDIS v širším kontextu bankovní unie	30
5.2.3 Technická diskuze o podobě EDIS.....	30
5.3 DOPADY EDIS	31
5.3.1 Dopady původního návrhu EDIS.....	31
5.3.2 DOPADY HYBRIDNÍHO MODELU EDIS	32
5.4 ZÁVĚRY K POJIŠTĚNÍ VKLADŮ	35

6. Širší kontext evropské integrace	36
6.1 ÚČAST NOVÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ V BANKOVNÍ UNII A ZVEŘEJNĚNÉ STUDIE DOPADŮ ÚČASTI ČI NEÚČASTI V JINÝCH ČLENSKÝCH STÁTECH	37
6.1.1 Bulharsko a Chorvatsko	37
6.1.2 Studie Švédska a Dánska k účasti v bankovní unii	38
6.2 DOPADY BREXITU	39
6.3 VNÍMÁNÍ ČR JAKO ČLENA BU A SBLIŽOVÁNÍ REGULACE	40
6.4 HÁJENÍ ZÁJMŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ MIMO EUROZÓNU	41
6.5 ZÁVĚRY K ŠIRŠÍMU KONTEXTU EVROPSKÉ INTEGRACE	42
7. Závěr	44
Seznam literatury a použitých zdrojů	45
Seznam předpisů	48
PŘÍLOHY	49
PŘÍLOHA KE KAPITOLE 2	49
Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR	51
Míra kapitalizace a ziskovosti domácího bankovního sektoru	51
Podíl nevýkonných úvěrů	53
Podíl financování rozvah bank klientskými vklady	54
Míra využití aktiv bank jako zajištění pro jejich financování	56
Podíl využití financování od centrální banky	56
Úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků a její vztah k odolnosti finančního sektoru	57
Podíl zadlužení domácností a nefinančních podniků v cizí měně	58
Velikost bilanční sumy bankovního sektoru vzhledem k HDP	61
Koncentrace trhu jako faktor prohlubující negativní důsledky řešení krize	62
Vlastnická struktura bankovního odvětví a role bankovních subjektů s mateřskými subjekty z eurozóny ..	63
Vztah rizika domácích vládních dluhopisů a financování bankovního sektoru	64
Shrnutí přílohy 2. kapitoly	67
Závěr	69
PŘÍLOHA KE KAPITOLE 3	70
ČNB a výkon dohledu	72
Obezřetností požadavky	73
Likvidita	74
Limity velkých expozic	76
Makro-obežetností dohled a požadavky	77
Úvěrové hodnocení (rating) jako rizikový faktor po vstupu do bankovní unie	78
Pobočky bank	78
Role EBA a kolegia dohledových orgánů	81
ČNB a účast v Radě dohledu ECB	83
Výkon dohledu a ochranné mechanismy pro zúčastněné státy bankovní unie, jejichž měna není euro	87
Další oblasti dohledu	90
Regulatorní dohledový rámec SSM	94
Obecné otázky výkonu dohledu za situace finanční nestability	94

Obezřetnostní dohled.....	94
SSM a skupiny – výkon dohledu.....	95
Věřitel poslední instance	96
Makro-obežetnostní dohled.....	97
Finanční náklady spojené s účastí v SSM.....	98
Instituce	98
Orgány dohledu	100
Praní špinavých peněz a financování terorismu	101
Shrnutí hodnocení dosavadního fungování SSM ze strany Evropské komise	102
<i>PŘÍLOHA KE KAPITOLE 4.....</i>	<i>105</i>
Doplňující informace k fungování SRM.....	105
Jednotlivé případy řešení krize v bankovní unii	107
Shrnutí ostatních případů (mimo Banco Popular)	110
Využití kompetencí v oblasti řešení krizí bank v souvislosti s onemocněním COVID-19	111
<i>PŘÍLOHA KE KAPITOLE 5.....</i>	<i>113</i>
Původní návrh EDIS z roku 2015	113
Dopady některých aspektů původního návrhu EDIS.....	114
Alternativní modely EDIS	115
Re-insurance model.....	115
Model povinných půjček	115
Hybridní model	116

1. Úvod

Bankovní unie je projektem, který vznikl v reakci na růst nedůvěry trhů v bankovní systémy eurozóny a kolaps významných bank a přeshraničně působících bankovních skupin sídlících v eurozóně, jejichž sanace si během finanční a dluhové krize po roce 2008 vyžádala vysoké výdaje z veřejných prostředků. V současnosti představuje jednotný systém bankovního dohledu a řešení krizí bank, primárně určený pro státy eurozóny, jejichž účast a fungování vyplývá z přímo použitelných unijních předpisů. Jejím cílem je zajistit bezpečnost a spolehlivost bankovního sektoru v eurozóně ovlivňující stabilitu celé Evropské unie (dále jen „EU“) a zabezpečit, aby se úpadek bank, které nejsou životaschopné, řešil bez nutnosti využít peníze daňových poplatníků a s minimálním dopadem na reálnou ekonomiku. Projekt bankovní unie tak představuje bezprecedentní úsilí k posílení hospodářské a měnové unie.

V současné době není bankovní unie ještě dokončena, přičemž hlavním rysem ovlivňujícím postup dokončování bankovní unie je názorové rozdělení zemí EU na členské státy tzv. severního křídla, které požadují dostatečné snížení rizik před tím, než může být přistoupeno k jejich dalšímu sdílení, a členské státy tzv. jižního křídla, které požadují obecně větší flexibilitu a rychlejší zavedení mechanismů ke sdílení rizik. Tento přetrvávající rozpor doposud neumožnil vytvořit její třetí pilíř (jednotný systém pojištění vkladů), a i v rámci stávajících dvou pilířů jsou diskutovány možné dílčí úpravy. Bankovní unii v její základní podobě proto zatím nelze považovat za dokončenou (více viz kapitola 5).

Bankovní unie se automaticky účastní všechny státy eurozóny, je však otevřena i ostatním členským státům EU (tj. těm bez společné měny) formou navázání tzv. úzké spolupráce.¹ V tomto režimu se bankovní unie v současnosti účastní dva členské státy, a to v souvislosti s plánovaným vstupem do eurozóny. Bez ambice přijetí jednotné měny v krátkém období se žádný členský stát bankovní unie neúčastní, nicméně ve dvou státech probíhají analýzy případných dopadů takového kroku (více viz kapitola 6).

Otevřenost bankovní unie i členským státům mimo eurozónu, kterým je v současné době i Česká republika (dále jen „ČR“), jim dává možnost zažádat o vstup na základě vlastního rozhodnutí. Pro účely kvalifikovaného rozhodnutí o případné účasti či neúčasti v bankovní unii ještě před přijetím eura je třeba dobře vyhodnotit dopady takového kroku. Toto vyhodnocení bylo poprvé provedeno v rámci Studie dopadu účasti či neúčasti České republiky v bankovní unii z roku 2015 (dále jen „Studie 2015“). V roce 2016 byla tato aktualizována formou dodatku (dále jen „Aktualizace 2016“). Výsledkem Studie 2015 bylo doporučení, aby ČR zachovala tzv. vyčkávací přístup a do bankovní unie zatím nevstupovala. Současně bylo navrženo nadále sledovat vývoj a znovu jej vyhodnotit. Vláda ČR se v roce 2015 s tímto doporučením ztotožnila.² Aktualizace 2016 potvrdila stejný závěr i doporučení, přístup vlády byl rovněž totožný.³

Další aktualizace měla být zpracována v roce 2017, ovšem v mezidobí bylo několikrát rozhodnuto o posunu termínu, a to zejména z následujících důvodů:

¹ Členské státy, jež jsou členy bankovní unie, se nazývají zúčastněné (členské) státy. Členské státy, které prozatím zůstávají mimo bankovní unii, se nazývají nezúčastněné (členské) státy.

² Usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2015 č. 84 ke Studii dopadu účasti či neúčasti České republiky v bankovní unii.

³ Usnesení vlády České republiky ze dne 30. května 2016 č. 480 k aktualizaci Studie dopadu účasti či neúčasti České republiky v bankovní unii.

- Od Aktualizace 2016 nedošlo v žádné z hodnocených oblastí bankovní unie k významnému posunu.
- Mnoho prvků bankovní unie bylo součástí probíhajícího procesu legislativních změn (zejména vyjednávání tzv. bankovního balíčku ke snižování rizik⁴) a u některých byl proces vyjednávání legislativní úpravy dokonce pozastaven (Evropský systém pojištění vkladů – EDIS). U fungujících částí bankovní unie pak byla k dispozici pouze krátká doba na zhodnocení praktického fungování a revizi již dříve řečeného.
- Naopak přibýly faktory, které přinášely nové neznámé do rozhodování o dopadech (ne)přistoupení k bankovní unii – zejména brexit, avizovaný zájem Bulharska a později i Chorvatska o vstup do Evropského mechanismu směnných kurzů II (angl. European Exchange Rate Mechanism II, dále jen „ERM II“) a současně i bankovní unie, vnitropolitická diskuse o možném vstupu do bankovní unie ze strany Švédska a Dánska či případné nové diskutované mechanismy.

Nový termín pro předložení této aktualizace byl stanoven do 31. prosince 2020.⁵ Přestože některé z výše uvedených důvodů pro odklad zpracování a předložení aktualizace Studie nadále přetrvávají, byla aktualizace provedena, a to zejména z důvodu věcné návaznosti na závěry materiálu „Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou“ z prosince 2020 (tzv. Sladění 2020). V něm bylo doporučeno vládě ČR prozatím nestanovovat cílové datum vstupu do eurozóny a tedy v následujícím roce neusilovat o vstup ČR do ERM II. Toto doporučení odsouhlasené vládou⁶ potvrzuje relevanci výchozího předpokladu pro tuto aktualizaci, tj. posuzovat dopady případného vstupu do bankovní unie bez současného zavedení eura, neboť ČR vzhledem k momentální neúčasti v ERM II zůstane po dobu min. dalších několika let mimo eurozónu.

Předkládaná aktualizace naráží na určité limity dané jak vývojem diskuzí o dokončení bankovní unie na evropské úrovni, tak i časovou relevancí dat. Aktualizace v popisu vývoje sice reflektuje i situaci během roku 2020, kompletní data o situaci v bankovním sektoru ČR a dalších členských států jsou však k dispozici pouze ke konci roku 2019. Na místech, kde to bylo možné, byla použita aktuálnější data, většinou z poloviny roku 2020. Aktualizace také nepostihuje v plné míře dopady krize COVID-19, neboť tyto se začnou významně projevovat v datech dostupných až v dalším období.

Tato úvodní kapitola zasazuje aktualizaci Studie do kontextu, ve kterém vzniká. Následující druhá kapitola popisuje dosavadní situaci bankovního sektoru ČR. V třetí kapitole jsou vyhodnoceny nové informace o dosavadním fungování jednotného dohledu. Čtvrtá kapitola doplňuje nové informace k rámci krizového řízení. Pátá kapitola se zabývá aktuálním vývojem ohledně možného zavedení jednotného mechanismu pojištění vkladů. Šestá kapitola vychází z původní kapitoly politických aspektů a věnuje se širším aspektům evropské integrace. Závěr shrnuje celkové doporučení na základě závěrů jednotlivých kapitol.

Text předkládané aktualizace je strukturován podobně jako Studie 2015 a Aktualizace 2016, ovšem se dvěma koncepčními změnami. Zaprvé, nebyla zařazena kapitola shrnující výsledky mezinárodních studií, neboť není známa existence nových ucelených průřezových studií o relevantních dopadech bankovní unie jako celku pro členské státy mimo eurozónu. Případné

⁴ Více viz kapitoly 4 a 5.

⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 27. ledna 2020 č. 79 ke Zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. prosince do 31. prosince 2019.

⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 7. prosince 2020 č. 1283 o vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou.

dílčí závěry odborných studií jsou součástí příslušných tematických kapitol. Zadruhé, jako nová samostatná kapitola bylo nově vyděleno téma Evropského systému pojištění vkladů, ke kterému je v současnosti dostupné větší množství informací a u něhož došlo od předchozí Aktualizace 2016 k určitému vývoji, a není proto již zařazeno jako pouhá součást kapitoly k řešení krizí v bankovním sektoru.

2. Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v 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, jejichž bankovní sektor je relativně méně stabilní. Naopak pro členské státy, jejichž finanční sektor je relativně více odolný a stabilní, by byl z tohoto hlediska spíše méně přínosný. Tato kapitola se zaměřuje právě na tento úhel pohledu a pro srovnání situace bankovního sektoru jako celku v ČR s ostatními státy 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 2), vychází z údajů ke konci roku 2019 a komparuje je s vývojem zpravidla od konce roku 2014, tedy krátce po vzniku bankovní unie. Na tomto základě bylo vytvořeno následující shrnutí⁷ charakteristik bankovního sektoru v ČR, které v zásadě potvrzuje závěry ze Studie 2015 a Aktualizace 2016:

- 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,
- nízká úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků,
- nízký podíl zadlužení domácností v cizí měně,
- nižší velikost bilanční sumy bankovního sektoru vzhledem k HDP,
- vyšší koncentrace bankovního sektoru působící jako faktor potenciálně prohlubující negativní důsledky případného řešení krize, zcela dominantní role bankovních subjektů vlastněných mateřskými subjekty z eurozóny,
- 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 2) nebyl vyhodnocen jako doporučující pro vstup do bankovní unie. Konkrétně 3 indikátory vykazují hodnoty pro rozhodování neutrální a dle 10 indikátorů není vstup do bankovní unie za současných podmínek přínosný. Na tomto závěru nic nezměnila ani skutečnost, že dle některých dílčích ukazatelů došlo ke zvýšení odolnosti a stability v řadě zemí bankovní unie.

⁷ Některé charakteristiky odráží více než jeden indikátor.

Vývoj indikátorů od Aktualizace 2016 je třeba vnímat v rámci širšího kontextu. Dosavadní období bylo příliš krátké na to, aby se mohly plně projevit potenciální dlouhodobější dopady účasti v bankovní unii, a to také s ohledem na to, že je většina využívaných indikátorů zpětně hledících. Dále 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 působení mechanismů bankovní unie, či jak významný byl vliv působení dosavadní expanzivní měnové politiky Evropské centrální banky (dále jen „ECB“) a příznivé fáze makrofinančního cyklu před nástupem pandemie COVID-19, jejichž příspěvek k finanční stabilizaci bankovní unie se přitom může ukázat spíše jen jako dočasný. Pokud by bylo významnější působení spíše dočasných vlivů (politiky ECB, či dalších faktorů), pak by z dlouhodobého hlediska teze o nárůstu odolnosti bankovního sektoru v eurozóně byla méně relevantní, než by se mohlo zdát na základě jednotlivých ukazatelů. Toto však budou moci posoudit až případné budoucí analýzy dopadu.

Důsledky hospodářského propadu souvisejícího s pandemií COVID-19 významně zasáhnou finanční trh vč. bankovního sektoru všech zemí EU. Konkrétní dopady v jednotlivých státech se však plně projeví až se zpožděním a v jednotlivých státech v různé době, mj. kvůli odlišnému průběhu pandemie a také specifickému působení některých odkladných opatření (např. moratorií na splátky úvěrů či opatření na trhu práce). Prvotní rozbor dopadů pandemie by tak vyžadoval údaje přinejmenším ke konci roku 2020, které však budou k dispozici až v roce 2021. Vzhledem k tomu, že jednotlivé ukazatele odrážejí situaci dle dostupných údajů ke konci roku 2019 a neobsahují predikce cílené do budoucna, bude vhodné s určitým časovým odstupem tuto dílčí analýzu aktualizovat, a to vč. zohlednění dlouhodobějších důsledků pandemie COVID-19.

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.

3. Dohled, regulace a finanční stabilita

Jedním z pilířů bankovní unie je Jednotný mechanismus dohledu (z angl. Single Supervisory Mechanism, dále jen „SSM“), jehož podstatou je přenos pravomocí v oblasti výkonu dohledu na ECB, která je na centrální úrovni pověřena zajištěním celkového fungování systému dohledu ve spolupráci se všemi vnitrostátními dohledovými orgány zúčastněných států. Vstupem země do bankovní unie před přijetím společné měny by výkon dohledu nad bankovním trhem byl vykonáván v režimu tzv. úzké spolupráce mezi ECB a vnitrostátními orgány dohledu. V případě vstupu ČR do bankovní unie by se změna dotkla výkonu dohledu zejména nad „významnými“ institucemi působícími v ČR (s velkou pravděpodobností by se jednalo o Komerční banku, a.s., Československou obchodní banku, a. s., a Českou spořitelnu, a.s.), jejich dceřinými bankami a dále bankami se sídlem v ČR, které jsou ve skupinách zahraničních bank klasifikovaných jako významné (např. skupiny UniCredit, Raiffeisenbank, Sberbank), neboť by dohled nad nimi byl vykonáván ECB v úzké součinnosti s vnitrostátními dohledovými orgány. Naopak středně velké a malé subjekty označené jako méně významné instituce by nadále podléhaly režimu výkonu dohledu národního orgánu, jímž je v ČR Česká národní banka (dále jen „ČNB“). Ačkoliv k podstatným změnám by došlo i u nich, neboť ECB je odpovědná za „oversight“ méně významných institucí a řídí obvyklé procesy pro všechny dohlížené instituce v dotčených členských státech. ČNB by také 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 nestability, kdy ECB by mohla na základě svého uvážení převzít přímý dohled i nad nesystémovými úvěrovými institucemi v ČR.

Zavedení jednotného dohledu nemění stávající regulatorní pravidla týkající se výkonu činnosti úvěrových institucí v EU, s výjimkou případů, kdy ECB uplatňuje odlišný přístup k diskrecím v regulatorním rámci oproti orgánu dohledu dotčeného členského státu. ECB má povinnost vykonávat jednotný dohled v souladu s pravidly stanovenými evropským regulatorním rámcem (zejm. směrnice o kapitálových požadavcích – CRD, nařízení o obezřetnostních požadavcích – CRR a směrnice o ozdravných postupech a řešení krize – BRRD), platnými jak pro ECB a vnitrostátní orgány zúčastněných států, tj. orgány provádějící výkon dohledu v bankovní unii (v mezích jejich působnosti), tak pro ostatní orgány dohledu mimo bankovní unii. Výkon jednotného dohledu musí být prováděn také v souladu s národním právním řádem zúčastněného státu, který transponuje příslušné směrnice EU a který musí rovněž zajistit, že národní orgán dohledu bude přijímat uplatněná opatření ECB a postupovat v souladu s těmito opatřeními.

Ze závěrů čtvrté kapitoly Studie 2015 věnující se fungování dohledu nad bankovním sektorem vyplynulo doporučení „opět vyčkat dalšího vývoje, tento následně vyhodnotit a případně znovu zvážit další postup“. Aktualizace 2016 na tomto závěru také nic neměnila. Stěžejními argumenty pro toto doporučení byly ztráta značné části pravomocí ČNB v oblasti dohledu nad významnými institucemi, oslabení hlasovací síly v Evropském orgánu pro bankovnínictví (angl. European Banking Authority, dále jen „EBA“) a kolegiích orgánů dohledu, potenciální zvýšení rizika šíření případné nákazy na české dceřiné instituce v rámci mezinárodních skupin bez efektivní možnosti orgánů ČR přijmout vlastní řešení a chybějící zkušenosti s fungováním SSM.

V rámci této aktualizace jsou vyhodnoceny nové informace zejm. o dosavadním fungování SSM (podkapitola 3.1), diskutovaných změnách regulatorního rámce (podkapitola 3.2), možného vlivu členství v bankovní unii na struktury bankovních skupin (podkapitola 3.3) a reakce na pandemii COVID-19 (podkapitola 3.4). V závěru kapitoly jsou shrnuty nadále

platné celkové závěry hodnocení účasti či neúčasti ČR v bankovní unii z pohledu fungování dohledu dle čtvrté kapitoly Studie 2015, resp. Aktualizace 2016.

3.1 AKTUALIZACE INFORMACÍ O DOSAVADNÍM FUNKOVÁNÍ SSM

Evropská komise vydala v říjnu 2017, tedy až po Aktualizaci 2016, první zprávu o fungování a dopadech SSM^{8,9}, jak jí zmocňuje nařízení o SSM¹⁰. Evropská komise ve své zprávě hodnotí první roky fungování ECB jako orgánu dohledu celkově pozitivně s tím, že první pilíř bankovní unie byl úspěšně zaveden a je plně funkční. Spolupráce mezi ECB a vnitrostátními orgány dohledu bankovní unie, v rámci které strany sdílí a prohlubují své znalosti na základě vzájemné interakce, se postupně rozvíjí a důvěra mezi nimi roste s dobou fungování SSM. Na druhou stranu Evropská komise identifikovala oblasti, ve kterých spatřuje dílčí nedostatky. Mezi tyto oblasti patří například nedostatečné rozlišení odpovědnosti za výkon dohledu v rámci SSM, skutečnost, že ECB musí pracovat s více národními právními rámci, vyšší vytíženost dohledových orgánů v bankovní unii zapojením také do procesů a rozhodovacích mechanismů ECB (v rámci Rady dohledu a Rady guvernérů ECB), nepředvídatelnost rozsahu, v jakém ECB může ovlivňovat či přebírat výkon dohledu nad méně významnými institucemi, složitost institucionálního systému a nastavení vhodné spolupráce zejména s orgánem EBA nebo některé otázky správních řízení vedených ECB. Současně také sama Evropská komise uvádí, že zpráva z roku 2017 hodnotí pouze prvotní fázi fungování SSM,¹¹ přičemž pro podrobnější analýzu fungování SSM by bylo zapotřebí delšího období na pozorování. Nebylo možné hodnotit všechny důležité aspekty z důvodu nedostatku zkušeností, jako jsou vzájemné působení mezi ECB a orgány dohledu mimo bankovní unii a dopady na tyto státy, dopad na národní bankovní systémy zejména další možné změny jejich struktury, možné fiskální dopady na členy bankovní unie z rozhodnutí v oblasti dohledu a dopad případného vývoje v souvislosti s mechanismy financování k řešení krizí. Evropská komise by měla SSM posuzovat každé tři roky. S ohledem na zpoždění první zprávy a posun harmonogramů řady aktivit z důvodu pandemie COVID-19 v roce 2020 lze očekávat vydání další zprávy též s určitým zpožděním, které je nicméně v tuto chvíli těžké odhadnout.

Hodnocení fungování a dopadů SSM během prvních let od jeho zavedení na základě zprávy Evropské komise z konce roku 2017 lze shrnout tak, že i přes identifikované dílčí nedostatky nebyla shledána nutnost revize stávajícího regulatorního rámce SSM a dohledový pilíř bankovní unie byl úspěšně zaveden, funguje dobře a prokázal svou účinnost. SSM dle Evropské komise představuje spolehlivý prvek bankovní unie, který by mohl prokázat svůj plný potenciál v kontextu dokončené bankovní unie. Evropská komise však sama zdůrazňuje, že její první zpráva nepředstavuje s ohledem na dobu jejího vzniku komplexní posouzení fungování všech aspektů SSM, nýbrž pouze hodnocení prvotní fáze jeho fungování.

Podstatně kritičtěji než Evropská komise vyhodnotil počáteční fungování SSM Evropský účetní dvůr (dále jen „EÚD“) ve své zprávě z konce roku 2016.¹² Ten se zaměřil zejména na provozní efektivnost řízení ECB, na způsob, jakým ECB vybuďovala jednotný mechanismus

⁸ Evropská komise, 2017a. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o jednotném mechanismu dohledu zřízeném podle nařízení (EU) č. 1024/2013 COM (2017) 591 final. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0591&from=en>.

⁹ Evropská komise, 2017b. Commission staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Single Supervisory Mechanism established pursuant to Regulation (EU) No 1024/2013 SWD(2017) 336 final. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017SC0336&from=EN>.

¹⁰ Čl. 32 Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi. Úř. věst. L 287, 29.10.2013, s. 63–89.

¹¹ Jedná se o první tři roky fungování jednotného výkonu dohledu SSM od jeho spuštění, tj. od 4. listopadu 2014.

¹² Evropský účetní dvůr, 2016. Zvláštní zpráva č. 29/2016: Jednotný mechanismus dohledu – dobrý začátek, jsou však zapotřebí další zlepšení. [online]. 18. listopadu 2016 [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=39744>.

dohledu a uspořádala jeho činnost. Konkrétně se zabýval řídicí strukturou nového mechanismu, režimem vyvozování odpovědnosti, organizací týmů bankovního dohledu a zajištěním jejich zdrojů (jak dohledu „na dálku“, tak „na místě“ v prostorách banky) a postupem pro kontroly na místě. EÚD mj. konstatoval, že v důsledku zapojení vnitrostátních orgánů dohledu je struktura dohledu dosti složitá a opírá se o vysokou míru koordinace a komunikace mezi zaměstnanci ECB a osobami přidělenými vnitrostátními příslušnými orgány zúčastněných členských států. Tato složitost komplikuje situaci v oblasti správy a řízení, kde mohou efektivnost a účinnost rozhodování vedení narušovat složité postupy výměny informací. Dále zjistil, že interní audit nemá dostatečné zdroje pro svou práci týkající se jednotného mechanismu dohledu, kterému je věnována menší pozornost než jiným auditním úkolům. EÚD kriticky vyhodnotil také nedostatečnost lidských zdrojů ECB dedikovaných pro výkon dohledu. Činnost jednotného mechanismu dohledu podle něj značně závisí na pracovnících, které jmenují vnitrostátní orgány. I přes svou celkovou odpovědnost proto ECB nemá dostatečnou kontrolu nad složením a dovednostmi týmů pro provádění dohledu či kontrol ani nad zdroji, které může využít. Přidělování zdrojů pro společné týmy dálkového dohledu, zejména ze strany vnitrostátních orgánů, neodpovídalo původním odhadům potřeb a výsledná omezení z hlediska počtu pracovníků mohla v mnoha případech ovlivnit schopnost týmů provádět přiměřený dohled nad bankami, za něž nesou odpovědnost. Stejně tak je odpovědností ECB práce v oblasti dohledu na místě. V této oblasti však spočívá problém v tom, že týmy pro provádění kontrol obvykle tvoří velmi málo pracovníků ECB. Kromě toho ve většině případů stojí v čele kontrol orgán dohledu domovského nebo hostitelského státu banky. K dalším problémům, které podle zjištění EÚD ovlivňují provádění dohledu na místě, patří chybějící pokyny ke stanovení prioritního pořadí žádostí o kontrolu, nedostatky v oblasti IT a nutnost zlepšit kvalifikaci pracovníků vnitrostátních příslušných orgánů, kteří provádějí kontroly na místě. Kromě toho kvůli délce časového rámce pro vydání konečných doporučení mohou být zjištění v okamžiku, kdy jsou formálně předložena kontrolované bance, již neaktuální.¹³ Informace, které ECB poskytla, však nedostačovaly k tomu, aby byl EÚD schopen v úplném rozsahu posoudit, zda ECB řídí jednotný mechanismus dohledu v oblasti správy a řízení, dohledu na dálku a kontrol na místě účinně.

Z pohledu ČR se tedy jeví jako vhodné nadále sledovat dílčí aspekty uplatňování nařízení o SSM a podrobněji je posoudit, až bude získáno ještě více zkušeností se SSM. Zejména dosud nejsou žádné praktické zkušenosti s fungováním výkonu dohledu ECB v zemích bankovní unie mimo eurozónu, který má oproti zemím eurozóny řadu specifíků a odlišností (Bulharsko a Chorvatsko navázaly úzkou spolupráci s ECB až 1. října 2020). Oproti Studii 2015 a Aktualizaci 2016 je tedy k dispozici více informací, nicméně nadále směřují k doporučení vyčkat dalšího vývoje a tento po čase znovu vyhodnotit. Aktualizované informace o dosavadním fungování SSM věnující se vybraným hodnocením ze strany Evropské komise na základě jí vydané zprávy z října 2017 jsou uvedeny v příloze k této kapitole.

3.2 DISKUTOVANÉ LEGISLATIVNÍ ZMĚNY V OBLASTI DOHLEDU

Na základě prvního hodnocení fungování SSM ze strany Evropské komise nedošlo k revizi stávajícího právního rámce nařízení o SSM. Nicméně na evropské úrovni v uplynulých letech byly, anebo aktuálně jsou diskutovány legislativní změny, které mají s oblastí dohledu přímou souvislost a u kterých je třeba posoudit, zda a případně jaký mají dopad na rozhodování ČR ohledně případného vstupu do bankovní unie.

¹³ Ibidem, s. 11.

V rámci vyjednávání bankovního balíčku ke snížení rizik v období let 2017 až 2019 byla otevřena též otázka aplikace výjimek dle nařízení o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky (CRR), které ECB relativně často používá. Byl také diskutován návrh umožnit orgánu dohledu upustit od dodržování požadavků na kapitál a likviditu na individuálním základě i v případě dceřiných institucí, které mají mateřský podnik v jiném členském státě, pokud mateřský podnik poskytne předepsanou záruku. Dnes totiž může být kapitál udržován na konsolidovaném základě pouze v případě, že mateřská i dceřiná instituce jsou ze stejného členského státu. ECB měla diskutovanou změnou získat pravomoc upustit od požadavků na individuálním základě u institucí z různých států bankovní unie, tedy pravomoc aplikace dohledových požadavků na nejvyšší konsolidované úrovni. V takovém případě by dle názoru tzv. hostitelských států (včetně ČR) mohla být ohrožena finanční stabilita na národní úrovni, a to v důsledku přesunu kapitálu a likvidity z dceřiných institucí k jiným subjektům ve skupině. Návrh na změnu byl ale cílen pouze na členské státy v bankovní unii, tedy setrvání mimo bankovní unii by znamenalo zachování předmětné kompetence na úrovni národního orgánu dohledu. Naopak členství v bankovní unii by v kontextu diskutované změny vedlo ke zmíněným rizikům pro hostitelské státy. Přestože navržené změny aplikace výjimek nakonec neměly dostatečnou podporu mezi členskými státy a nebyly přijaty, staly se pevnou součástí plánů některých členských států na další posílení bankovní unie a lze očekávat jejich prosazování v budoucí revizi regulačního rámce. Pokud by se tyto návrhy v budoucnu skutečně staly součástí legislativního rámce SSM, pak by vstup ČR do bankovní unie představoval velké riziko.

V nadcházejících letech se také plánuje změna dohledu ve vztahu k boji proti praní špinavých peněz a financování terorismu (angl. Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism, dále jen „AML/CFT“) s cílem jeho zdokonalení. Legislativní rámec AML/CFT není plně harmonizovaný¹⁴ a dohled v současné době závisí na členských státech. Možné legislativní návrhy budou teprve předmětem budoucích jednání a v tuto chvíli nelze předjímat závěry. Co se týče změn dohledu AML/CFT, vzhledem k současnému rozdělení pravomocí by byl dopad na posuzování vstupu ČR do bankovní unie neutrální.

3.3 BANKOVNÍ UNIE JAKO FAKTOR V ROZHODOVÁNÍ BANKOVNÍCH SKUPIN OHLEDNĚ VHDNÉ STRUKTURY

Bankovní skupiny v EU v rámci svého strategického rozhodování zvažují optimalizaci své struktury, včetně konsolidace činností. Zatímco dle analýz institutu Bruegel věnovaných integraci evropských bank (Raposo 2017 a Duijm 2018) probíhala doposud konsolidace v bankovní unii spíše vnitrostátně,¹⁵ do budoucna (dle Duijm 2018) je možné, že zesílí na přeshraniční bázi. Ostatně silící volání po konsolidaci je patrné v diskuzích o prohlubování bankovní unie z posledních dvou let. Skupiny, které působí v členských státech uvnitř i vně bankovní unie, se budou rozhodovat také o tom, kde bude daná skupina usídlena.

ČR je aktuálně v situaci tzv. hostitelské země s převážně dceřinými institucemi a za relevantní nelze považovat úvahy o tom, že by některá z velkých evropských bankovních skupin zvažovala v ČR usídlit svoji mateřskou banku. Nicméně v rámci integrace bankovních skupin v EU obecně nelze pro futuro vyloučit úvahy o přeměně dceřiných bank na pobočky, přičemž ČR může být do těchto integračních snah zahrnuta. Spouštěčem či akcelerátorem těchto

¹⁴ Částečnou minimální harmonizaci poskytuje v současné době směrnice AMLD.

¹⁵ „Předchozí případy konsolidace byly především domácí. Bankovní politika ještě není plně přizpůsobena novému nastavení bankovní unie. Vnitrostátní orgány dohledu mají stále určitý vliv, i když ubývající. Přeshraniční konsolidaci mohou bránit také kulturní bariéry a různé daňové a právní systémy.“

integračních úvah bankovních skupin by nebylo samotné vstoupení ČR do bankovní unie, nicméně to, zda by v takové chvíli byla ČR členem, či nikoli, by do takového rozhodování mohlo, ale také vůbec nemuselo, vstoupit jako jeden z faktorů, zda konsolidovat „do ČR“, či naopak „ven z ČR“. Nelze tedy učinit kategorický závěr o tom, zda by členství v bankovní unii bylo spíše důvodem pro, nebo proti konverzi dceřiných bank v ČR na pobočky.

3.4. DOPADY DŮSLEDKŮ ONEMOCNĚNÍ COVID-19 NA OBLAST DOHLEDU

V reakci na krizi způsobenou pandemií COVID-19 mohly dohledové orgány využívat svých rozhodovacích kompetencí daných regulatorním rámcem. Na EU úrovni (doporučení orgánu EBA a Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy – ESMA) proběhl apel směrem k dohledovým orgánům, aby v maximální míře využily flexibilitu obsaženou v současně platném regulatorním rámci a přijímaly zejména dočasná opatření s cílem podpořit financování domácností a podniků, jež se dostaly do nepříznivé situace kvůli nucenému dočasnému uzavření své činnosti. Postupovala tak i ECB v rámci SSM, kdy vedle opatření v provozní oblasti snižovala sazby některých rezerv a požadavky na krytí likvidity. ECB dále vyzvala banky k využití flexibility v účetním rámci IFRS 9 (mezinárodní standard finančního výkaznictví) a v posuzování nevykonných expozic. Taková opatření poskytla bankám dodatečnou kapitálovou úlevu na podporu ekonomiky. ECB také vyzvala jí dohlížené banky k odpovědnému jednání, a to zejména v oblasti výplaty dividend. Většina vnitrostátních orgánů dohledu v bankovní unii postupně oznamovala, že zmírnění požadavků v oblasti likvidity a kapitálu oznámená ze strany ECB bude aplikovat (většinou plně) také na jimi dohlížené úvěrové instituce.

Doporučení evropských orgánů dohledu zohlednila také ČNB, která ve své dohledové činnosti reagovala přiměřeně aktuálnímu stavu tuzemského finančního sektoru a jeho potřebám. S ohledem na charakteristiky českého bankovního sektoru, který vykazuje relativně vyšší kapitálovou vybavenost a dostatek likvidity (bližší viz kapitola 2), postačovaly spíše dílčí kroky ladění výkonu dohledu, kdy ČNB např. revidovala své předchozí rozhodnutí zvýšit proticyklickou kapitálovou rezervu pro expozice umístěné v ČR na 2 %, takže banky i nadále mohly udržovat sazbu této rezervy pouze na úrovni 1,75 %, a následně hodnotu sazby proticyklické kapitálové rezervy dále snížila na 1 %, resp. 0,5 %. ČNB dále např. upravila pravidla měnových operací k dodávání likvidity bankám, kdy dodávací repo operace byly vyhlášovány třikrát týdně namísto jednou týdně a mezi přijímaný kolaterál od bank byly zařazeny i hypoteční zástavní listy. V období krize tak ČNB, díky postavení ČR vně bankovní unie, disponovala kompetencí reagovat cíleně na situaci, ve které se nacházel tuzemský bankovní trh.

3.5. REKAPITULACE ZÁVĚRŮ STUDIE 2015 A AKTUALIZACE 2016

Komparace fungování dohledu nad bankovním sektorem byla již ve Studii 2015 a Aktualizaci 2016 provedena ve dvou rovinách – v situaci tržní stability a v situaci tržní nestability, neboť tyto situace vykazují jisté odlišnosti. Většina posuzovaných faktorů ovšem v mezidobí nedoznala změn, a lze tedy převzít dřívější závěry.

Následující tabulka u každého dílčího faktoru přináší jeho vyhodnocení, tedy zda hovoří pro vstup či proti vstupu do bankovní unie za současných podmínek, anebo zda je jeho hodnocení neutrální či nejednoznačné. Bližší vysvětlení je obsaženo pak v příloze, nicméně ty faktory, u kterých došlo k posunu, anebo v nich byly zohledněny nové informace, jsou komentovány v textu pod tabulkou. Obdobně jako v Aktualizaci 2016 se u několika dílčích faktorů liší

hodnocení Ministerstva financí, Ministerstva zahraničních věcí a Úřadu vlády od hodnocení ČNB.

Tabulka 1 Komparace fungování dohledu nad bankovním sektorem

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

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

Orgány dohledu

Novým rizikem vstupu ČR do SSM, které se projevilo v tabulce komparace fungování dohledu nad bankovním sektorem po Aktualizaci 2016 posunutím z neutrálního faktoru na rizikový faktor, jsou možné finanční náklady spojené s účastí v SSM pro orgány dohledu, které budou (dle dosavadních zkušeností orgánů dohledu v SSM) v budoucnu ještě navýšeny.

Z dosavadních zkušeností členů bankovní unie plyne, že se vstupem do bankovní unie by ČNB musela navýšit svůj vlastní rozpočet. Nejsou však dostupné bližší informace k tomu, o jak velké navýšení by se jednalo. Souvisejícím aspektem je navýšení administrativní zátěže spojené se zajištěním účasti ČNB v SSM. Účast na provádění dohledu vykonávaném SSM a zároveň přímý výkon dohledu nad méně významnými institucemi může představovat dodatečnou administrativní zátěž a další požadavky na lidské zdroje, a tedy i finanční náklady. Jak upozorňuje také zpráva Evropské komise roku 2017, zátěž představuje i zapojení orgánů dohledu do Rady dohledu ECB, a to vzhledem k vysokému počtu rozhodnutí.¹⁶

ECB jako aktivní člen kolegia zastupující ČNB

Účast ECB v dohledových kolegiích je ze strany Evropské komise i dohledových orgánů mimo bankovní unii hodnocena pozitivně, nicméně tato skutečnost se nijak neprojevila v tabulce komparace, kde je za hlavní riziko vstupu ČR do bankovní unie považován samotný přesun kompetencí z ČNB na ECB, neboť ČNB by se v takovém případě kolegií účastnila již jen jako pozorovatel bez hlasovacích práv.¹⁷

Odpovědnost za výkon dohledu ve vztahu k ČR

Přetrvávajícím nedostatkem fungování SSM, jak upozorňuje zpráva Evropské komise z roku 2017, je nedostatečné rozlišení odpovědnosti za výkon dohledu v rámci SSM a to, že ECB musí pracovat s více národními právními rámci, což komplikuje její výkon dohledu. Tato skutečnost je tedy nadále v tabulce zohledněna jako možné riziko vstupu ČR do SSM, ačkoliv od Aktualizace 2016 došlo k zavedení dohledového rámce SSM. V průběhu času fungování SSM se ukazují některé nedostatky, které vedou ke změně předpisů v souvislosti s jeho fungováním.

Výkon dohledu nad méně významnými institucemi a dcerami v méně významných skupinách

Negativně je orgány dohledu v rámci SSM na základě jejich zkušeností hodnocena předvídatelnost rozsahu, v jakém může ECB ovlivňovat výkon dohledu nad méně významnými institucemi. U faktoru výkon dohledu nad méně významnými institucemi je tedy i z tohoto důvodu uváděného Evropskou komisí jako dílčí nedostatek ponecháno zařazení do sloupce rizik vstupu ČR do SSM za současných podmínek.

Sankce a donucovací rámec

Byla zaznamenána prvotní zkušenost se sankčními mechanismy, které však vzhledem k omezeným dosavadním zkušenostem nelze řádně vyhodnotit, a tato skutečnost se tedy v tabulce komparace neprojevila.

3.6. ZÁVĚRY K OBLASTI DOHLEDU A REGULACE

Z aktualizace hodnocení dílčích faktorů fungování dohledu nad bankovním sektorem v rámci SSM, tedy stěžejní části hodnocení v rámci kapitoly 3, nevyplývaly žádné zásadní skutečnosti, které by ovlivnily identifikaci hlavních příležitostí a rizik, tedy celkové závěry Studie 2015 a její aktualizace z roku 2016 zůstávají nadále platné. Mezi hlavní příležitosti

¹⁶ Bližší k administrativní zátěži viz příloha k této kapitole, odstavec „Orgány dohledu“.

¹⁷ Bližší popsáno v příloze, odstavec „ECB, ČNB a kolegia dohledových orgánů“.

nadále patří lepší přístup k informacím, spolurozhodování v rámci výkonu dohledu nad mateřskými institucemi a ostatními institucemi v bankovní unii nebo ovlivnění pozice ECB k iniciativám Evropské komise. ČNB však toto hodnocení hlavních příležitostí s odkazem na přijatou legislativu EU nadále nesdílí. Pro setrvání mimo bankovní unii obecně hovoří nadále platná hlavní rizika. Hlavními negativními faktory souvisejícími se vstupem do bankovní unie jsou ztráta dohledových kompetencí ČNB nad významnými institucemi, oslabení hlasovací síly v EBA a ztráta hlasovacího práva v kolegiích orgánů dohledu. K částečnému omezení pravomocí ČNB by došlo i u výkonu dohledu nad méně významnými institucemi. Další negativa zahrnují nerovné postavení eurových a neeurových členských států 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.

První dohledový pilíř bankovní unie byl od Aktualizace 2016 zaveden. Je také k dispozici i hodnocení jeho prvotního fungování ze strany Evropské komise, podle nějž je plně funkční. Evropská komise však vzhledem ke krátké době od založení SSM nemohla provést jeho komplexní vyhodnocení, a proto by v nejbližších letech mělo dojít k druhému hodnocení, které zahrne zkušenosti z delší doby fungování SSM. Budou tak moci být hodnoceny všechny aspekty uvedené v článku 32 nařízení SSM, které nemohly být ze strany Evropské komise hodnoceny v její první zprávě z důvodu nedostatku zkušeností. Prvotní posouzení SSM v počáteční fázi fungování provedl také EÚD, který shledal řadu nedostatků a upozornil na problémy, s nimiž se ECB potýká při výkonu dohledu (složitost struktury dohledu, nedostatek personálních kapacit ECB, přílišné spoléhání na prostředky a kapacity národních orgánů dohledu). Je tudíž vhodné nadále všechny aspekty fungování SSM sledovat a znovu je po čase vyhodnotit.

V následujícím období budou diskutovány legislativní změny usilující o prohloubení integrace v bankovní unii a související s posílením rámce AML/CFT. Bude nutné sledovat jejich vývoj, neboť mezi diskutovanými návrhy se objevují takové, které jsou indikované blíže v podkapitole 3.2, jejichž přijetí by v případě vstupu ČR do bankovní unie mohlo představovat velké riziko.

ECB jakožto jednotný dohledový orgán na krizi vyvolanou pandemií COVID-19 reagoval rychle a přijímal konkrétní opatření pro jím přímo dohlížené subjekty. V případě členství ČR v bankovní unii by část trhu podléhala takovýmto plošně nastaveným opatřením. Stávající stav, kdy ČR není členem bankovní unie, umožnil národnímu orgánu dohledu využít svých detailních znalostí specifik českého finančního sektoru a reagovat nejen rychle, ale rovněž cíleně na situaci, ve které se nacházel tuzemský bankovní trh.

Z dopadů na výkon dohledu nad tuzemskými institucemi (bankami) a identifikovaných rizik nadále vyplývá, že by pro ČR nebylo přínosné za současné situace usilovat o vstup do bankovní unie. Doporučuje se tedy opět vyčkat dalšího vývoje, tento následně vyhodnotit a případně znovu zvážit další postup.

4. Řešení krizí v bankovním sektoru

Rámec pro prevenci a řešení krizí bank, tzv. krizové řízení, podle BRRD začal být používán napříč celou EU od 1. ledna 2015 s tím, že některé jeho prvky – zejména nástroj bail-in, jenž nad rámec akcí a dalších kapitálových nástrojů umožňuje odpis a konverzi ostatních dluhových závazků – mohly podle BRRD začít být používány nejpozději od 1. ledna 2016. Podobně většina ustanovení nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí (angl. Single Resolution Mechanism Regulation, dále jen „SRMR“) – druhého pilíře bankovní unie – začala být rovněž účinná od 1. ledna 2016 (po dokončení ratifikace mezivládní Dohody o převádění a sdílení příspěvků do SRF (angl. Inter-Governmental Agreement, dále jen „IGA“¹⁸, SRF je pak z angl. Single Resolution Fund, dále jen „SRF“) všemi státy eurozóny, resp. státy účastnicími se bankovní unie).

Ze závěrů Studie 2015 a Aktualizace 2016 vyplynulo, že z pohledu problematiky řešení krizí nelze za tehdejších podmínek vstup do bankovní unie doporučit. Důvody pro toto zjištění byly zejména přenos kompetencí na evropskou úroveň a povinnost podílet se na financování budoucích krizí bankovních sektorů v jiných státech. Naopak výhody související se vstupem do bankovní unie byly spatřovány v potenciálně nižším odvodu příspěvků institucí působících na území ČR do fondů pro řešení krize, které by však již nebyly určeny pouze pro řešení krize tuzemských institucí, a možnost čerpání prostředků ze SRF, ovšem s tím, že vyhodnocení stability tuzemského bankovního sektoru takovou potřebu tehdy nenaznačovalo. Navíc dle Aktualizace 2016 nebylo jisté, že by v okamžiku potřeby ve společném fondu SRF byl dostatek prostředků.

Od Aktualizace 2016 došlo v oblasti řešení krize ke změně právního rámce přijetím tzv. bankovního balíčku v květnu 2019 obsahujícím směrnice CRD V a BRRD II a nařízení CRR II a SRMR II. Schyluje se také k zavedení trvalého jistího mechanismu pro financování řešení krize ze strany Evropského mechanismu stability (angl. European Stability Mechanism, dále jen „ESM“) a paralelních úvěrových linek od zúčastněných členských států mimo eurozónu.

Zkušenosti s fungováním SRM nebyly v době Aktualizace 2016 k dispozici a jejich vyhodnocení bylo očekáváno ve zprávě Evropské komise o uplatňování a přezkumu BRRD a SRMR, která byla publikována v dubnu 2019. Ta shrnuje krátkou dobu fungování jednotného mechanismu a dosud jediný centrálně řízený případ řešení krize v bankovní unii, nicméně k provedení hloubkového přezkumu regulatorního rámce nejsou podle Evropské komise k dispozici dostatečné informace ani zkušenosti.

Tato kapitola věnující se oblasti řešení krizí obsahuje přehled a dopady nejvýznamnějších změn v kompetencích orgánů pro řešení krize souvisejících s přijetím bankovního balíčku (podkapitola 4.1), dále uvádí aktualizované číselné odhady související s mechanismy financování řešení krizí (podkapitola 4.2), odvozuje možná ponaučení z dosavadních případů aplikace stávajícího rámce (podkapitola 4.3) a nakonec shrnuje dílčí závěry (podkapitola 4.4).

¹⁸ IGA v květnu 2014 podepsalo 26 tehdejších členských států EU (vyjma Spojeného království a Švédska), včetně ČR. Ze signatářských států mimo eurozónu dosud dokončily ratifikaci čtyři státy – Bulharsko, Maďarsko, Rumunsko a Chorvatsko.

4.1 KOMPETENCE V OBLASTI ŘEŠENÍ KRIZE

Nadále platí, jak je uvedeno ve Studii 2015, že vstupem země do bankovní unie by se kompetence v oblasti řešení krizí u významných institucí a přeshraničních skupin přesunuly z národního orgánu pro řešení krizí (ČNB v případě ČR) na Jednotný výbor pro řešení krizí (angl. Single Resolution Board, dále jen „SRB“), který je vlastníkem a správcem SRF.

SRB vykonává své pravomoci přímo vůči úvěrovým institucím, které jsou považovány za významné podle nařízení o SSM, nebo vůči kterým ECB podle tohoto nařízení převezme odpovědnost za přímý výkon dohledu, a vůči přeshraničním skupinám. SRB však formálně nese konečnou odpovědnost za fungování SRM a v případě potřeby tak bude moci kdykoli převzít pravomoci národního orgánu i ve vztahu ke konkrétní méně významné úvěrové instituci. Ve vyjmenovaných případech se na řešení krize také podílí Evropská komise a SRB také spolupracuje s národními orgány pro řešení krize.

V případě vstupu ČR do bankovní unie by pod přímou pravomoc SRB přešly minimálně tři největší úvěrové instituce usídlené v ČR a všechny přeshraničně působící skupiny.¹⁹ To odpovídá kritériu tří nejvýznamnějších institucí v daném státě, ovšem pro konečné rozhodnutí o zahrnutí konkrétního počtu úvěrových institucí pod pravomoc SRB je důležitá celá řada dalších kritérií.

Bližší analýza pravomocí, které by přecházely na SRB, byla provedena již ve Studii 2015, resp. její aktualizaci 2016, a to na základě tehdejší podoby regulatorního rámce. Níže je tato analýza doplněna o ty aspekty, ve kterých došlo ke změně či zavedení nových pravidel v rámci tzv. bankovního balíčku.

4.1.1. Stanovení MREL

Jedním z aspektů přesunu pravomoci k řešení krize z národního orgánu příslušného k řešení krize na SRB je stanovování MREL (angl. Minimum requirement for own funds and eligible liabilities, dále jen „MREL“), neboli minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky, který musí plnit banky a další povinné instituce. Adekvátně nastavený MREL je jedním z atributů fungování současného procesu řešení krizí bank, podle něhož by případné ztráty a část nákladů měly být pokryty z vnitřních zdrojů banky namísto jejich sanace z veřejných rozpočtů. Pro zajištění efektivního fungování rámce pro řešení krize je tudíž vyžadováno, aby banky splňovaly takový MREL, který zajistí, že budou mít v případě potřeby odpovídající vnitřní zdroje pro absorpci ztrát a případnou rekapitalizaci.

V případě vstupu ČR do bankovní unie by výše požadavku tzv. Pilíře 1 MREL (s ohledem na její stanovení přímo v právních předpisech EU) zůstala nedotčena. Pilíř 1 MREL je aplikován na nejvýznamnější banky a ČNB by zůstala pravomoc určit, zda se na danou instituci vztahuje. Nicméně některé další dílčí pravomoci související s Pilířem 1 MREL by již z ČNB na SRB přešly. Dokud ČR zůstane mimo bankovní unii, bude dodatečný požadavek MREL (tzv. Pilíř 2 MREL) včetně požadavku, aby instituce plnila část MREL kapitálovými nástroji a podřízenými dluhy, u institucí sídlících v ČR stanovovat ČNB jako národní orgán pro řešení krize. V případě vstupu ČR do bankovní unie by byla tato pravomoc převedena na SRB.

¹⁹ Za přeshraniční skupinu se považuje skupina, která má instituci alespoň ve dvou participujících členských státech, což v ČR – pokud by byla členem BU – splňuje minimálně UniCredit, Raiffeisenbank, J&T Finance Group a Sberbank.

Adekvátní nastavení MREL má významný dopad na banky. V obecné rovině je možné provést úvahu, že čím blíže je orgán zodpovědný za příslušné rozhodnutí o MREL danému bankovnímu sektoru, tím lépe může rozumět jeho realitám a specifikům. 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 s přeshraničním řešením krizí. Nelze tedy učinit jednoznačný závěr.

4.1.2. Stanovení strategie řešení krize

BRRD II v souladu se standardem TLAC (angl. Total loss-absorbing capacity, dále jen „TLAC“) zavádí nový koncept subjektů podléhajících řešení krize a skupin podléhajících řešení krize i pro MREL. Subjektem podléhajícím řešení krize se rozumí instituce, vůči níž se zamýšlí v plánu řešení krize užití opatření k řešení krize. Skupina podléhající řešení krize se skládá vždy z jednoho subjektu podléhajícího řešení krize a z jeho dceřiných společností, které však samy subjekty podléhajícími řešení krize nejsou. V celé bankovní skupině může být jedna, nebo i několik skupin podléhajících řešení krize, a to v závislosti na zvolené skupinové strategii řešení krize. V případě jednoho subjektu podléhajícího řešení krize mluvíme o centralizované, nebo také tzv. strategii SPE (angl. single point of entry, dále jen „SPE“). Pokud se vyskytují v bankovní skupině dva či více subjektů podléhajících řešení krize, nese strategie označení MPE (angl. multiple points of entry, dále jen „MPE“).

Zvolená strategie řešení krize bude mít významný dopad na postup vydávání nástrojů způsobilých pro MREL. Zatímco subjekt podléhající řešení krize musí vydávat tyto nástroje investorům mimo skupinu podléhající řešení krize (tzv. externí MREL), závazky dceřiných společností, které nejsou subjekty podléhajícími řešení krize, jsou vydány subjektu podléhajícímu řešení krize, který je zakoupí buď přímo nebo nepřímo prostřednictvím jiných institucí v téže skupině podléhající řešení krize (tzv. interní MREL).

Pro ČR, ve které působí především dceřiné banky evropských skupin, je otázka volby strategie řešení krize zásadního významu.

Dokud ČR zůstane mimo bankovní unii, bude ČNB u jednotlivých institucí sídlících v ČR rozhodovat,²⁰ zda jsou subjekty podléhajícími řešení krize či nikoli, a dále bude také rozhodovat, zda bude zvolena SPE nebo MPE strategie. V případě vstupu ČR do bankovní unie by byla tato pravomoc převedena na SRB. Zejména u testu veřejného zájmu převažuje vhodnost vyhodnocení na národní úrovni.

4.1.3. Vybavenost dceřiných podniků interním MREL

Důležitou součástí rezolučního rámce pro hostitelské státy je zajištění dostatečné absorpční a rekapitalizační kapacity na úrovni dceřiných podniků. Dceřiné podniky, které nejsou samy subjektem podléhajícími řešení krize, by měly být předzásobeny odpovídající výší kapitálu a závazků způsobilých k plnění interního MREL. V případě vstupu do bankovní unie bude na SRB přenesena pravomoc rozhodovat o výjimce z interního MREL a pravomoc povolit plnění interního MREL prostřednictvím záruky poskytnuté subjektem podléhajícími řešení krize, avšak nikoli na přeshraniční bázi. V tomto ohledu se schválené znění BRRD II a SRMR II významnou měrou odlišuje od původního návrhu Evropské komise, který svěřoval SRB pravomoc udělit v rámci bankovní unie výjimky i přeshraničně. Tato pravomoc by bez

²⁰ V případě přeshraničních skupin bude ČNB participovat na společném rozhodnutí pro celou bankovní skupinu. Pokud nebude společného rozhodnutí dosaženo, bude ČNB oprávněna přijmout vlastní rozhodnutí ve vztahu k subjektům skupiny se sídlem v ČR.

souvisejících záruk pro hostitelské státy mohla ohrozit jejich finanční stabilitu a byla v legislativním procesu odmítnuta. Ačkoli výjimky z plnění interního MREL na přeshraniční úrovni nebyly v rámci bankovního balíčku přijaty, nelze vyloučit jejich opětovné projednávání v souvislosti s dokončováním bankovní unie, neboť některé členské státy je považují za důležitou součást efektivního fungování bankovní unie v jejím cílovém stavu. Do posuzování dopadů případné účasti ČR v bankovní unii tak toto dílčí téma vstupuje v podobě nejistoty jejich opětovného formálního vyjednávání, přičemž v případě přijetí by šlo o negativní aspekt vstupu do bankovní unie.

4.1.4. Vyhodnocení splnění podmínky veřejného zájmu

Hodnocení veřejného zájmu jakožto podmínky pro zahájení rezoluce selhávající úvěrové instituce je pravomocí, která v posledních letech výrazně vystupuje do popředí. Fakt, že v bankovní unii byl dosud zahájen pouze jediný případ rezoluce, může poukazovat na poměrně restriktivní přístup SRB, podle kterého je rezoluce, a tím i přístup k financování z Jednotného fondu pro řešení krizí (blíže viz kapitola 4.2), vyhrazena pouze pro nejvýznamnější úvěrové instituce v bankovní unii. V případě vstupu do bankovní unie by SRB mohl odlišně hodnotit veřejný zájem na zahájení rezoluce zejména středně velkých úvěrových institucí působících na tuzemském bankovním trhu, vůči kterým ČNB předpokládá uplatnit v případě jejich selhání některý z rezolučních nástrojů, což by bez deklarace veřejného zájmu nebylo možné. Odlišné hodnocení SRB by tak značně omezilo možnosti ČR při řešení krize. Blíže k otázce hodnocení veřejného zájmu viz kapitola 4.3. Pokud jde o dopady pandemie COVID-19 na využití kompetencí SRB v posuzování přítomnosti veřejného zájmu u selhávající banky, bližší informace jsou k dispozici v příloze k této kapitole.

4.2 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.²¹ Tento faktor byl vyhodnocen již ve Studii 2015, resp. Aktualizaci 2016, nyní je však vyhodnocení aktualizováno podle posledních dostupných číselných dat a dalších informací.

Členské státy EU disponují fondy pro řešení krizí (též tzv. rezoluční fondy) naplňovanými příspěvky bankovního sektoru. V ČR tuto funkci plní Fond pro řešení krize (dále jen „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. Naopak v bankovní unii má být nejpozději na začátku roku 2024 zaveden společný mechanismus jištění ze strany ESM a paralelních úvěrových linek od zúčastněných členských států mimo eurozónu. Do doby jeho zavedení funguje v bankovní unii mechanismus přechodného financování (blíže viz níže).

²¹ Dále uváděná čísla (např. ohledně velikosti SRF či jeho podfondů) nezohledňují připojení Bulharska a Chorvatska k bankovní unii.

Národní FŘK by měl do konce roku 2024 dosáhnout minimální cílové úrovně 1 % z objemu krytých pohledávek z vkladů v ČR, tj. cca 33,2 mld. Kč. To je částka, kterou by v případě setrvání ČR mimo bankovní unii odvedly banky v ČR na příspěvcích. Stav prostředků ve FŘK k polovině roku 2020 byl téměř 17 mld. Kč.²² 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 je cca 69,4 mld. EUR, resp. 1,8 bil. Kč. Stav prostředků v SRF k 10. červenci 2020 byl 42 mld. EUR, resp. 1,1 bil. Kč. Prostředky SRF, stejně jako tuzemského FŘK, dosud nemusely být v rámci řešení krize využity.

Dále následuje aktualizace výše příspěvku bankovního sektoru ČR do SRF, aktualizovaná celková kapacita a přístup k ní, otázka dopadů přechodného financování a trvalého jistího mechanismu pro SRF.

4.2.1 Příspěvky do fondů pro řešení krize a přístup ke společné kapacitě

Příspěvek bankovního sektoru ČR do SRF

Co se týče velikosti případného příspěvku bankovního sektoru ČR do SRF, ta by měla být nižší než cílová velikost národního FŘK, a to jak z důvodu dosavadní relativně nižší rizikivosti českého bankovního sektoru oproti ostatním státům bankovní unie (viz kapitola 2), tak také kvůli většímu rozsahu financování bankovního sektoru prostřednictvím krytých vkladů a vyššímu průměrnému tempu růstu krytých vkladů v ČR než v bankovní unii.²³

Při setrvání ČR mimo bankovní unii odvedou banky do národního FŘK cca 33,2 mld. Kč (cílová úroveň, které musí být dosaženo do roku 2024). V případě vstupu ČR do bankovní unie lze celkovou výši příspěvků odvedených bankami sídlícími v ČR do SRF za stejné období ilustrativně odhadovat při aplikaci určitých zjednodušujících předpokladů mezi 17 až 26 mld. Kč, což by znamenalo, že český bankovní sektor by pro účely řešení krize zajišťované z centrální úrovně odvedl o 7 až 17 mld. Kč²⁴ méně, než by odvedl do národního

²² Ve Fondu pojištění vkladů, který spolu s FŘK tvoří Garanční systém finančního trhu (GSFT), byla ke konci roku 2019 k dispozici částka 34,1 mld. Kč.

²³ Ke konci roku 2019 byl růst krytých vkladů v bankovní unii meziročně vyšší než v ČR. V průměru za roky 2016 až 2019 tomu však bylo naopak.

²⁴ Jedná se pouze o přibližný výpočet založený na určitých zjednodušujících předpokladech. Jeho smyslem je poskytnout alespoň rámcovou představu o možném vlivu tohoto faktoru. Stanoveno na základě výpočtů a odhadů MF při stanovení následujících hlavních předpokladů:

- (1) bankovní unie by se účastnily pouze stávající státy eurozóny a ČR;
- (2) ani v jednom ze států nedojde k čerpání prostředků na financování opatření k řešení krize;
- (3) vývoj krytých vkladů a celkových pasiv po odečtení regulatorního kapitálu a krytých vkladů českých bank stanoven na základě predikcí provedených pomocí regresní analýzy při využití lineárního časového trendu a dat za období 2016–2019 v případě krytých vkladů a za období 2008–2019 v případě celkových pasiv a regulatorního kapitálu;
- (4) průměrné meziroční změny objemu krytých vkladů a celkových pasiv po odečtení regulatorního kapitálu a krytých vkladů v zemích eurozóny v období 2020–2024 se budou pohybovat v intervalu 0 až 10 % v případě krytých vkladů a v intervalu -5 % až 5 % v případě celkových pasiv po odečtení regulatorního kapitálu a krytých vkladů;
- (5) faktor úpravy celkového příspěvku o riziko institucí je nastaven v případě ČR jako průměr zemí bankovní unie;
- (6) zohledněny 2 scénáře vývoje měnového kurzu – konstantní výše na úrovni 25,41 nebo 26,33 CZK/EUR po celé analyzované období, nezohlednění vnitroskupinových závazků jednotlivých institucí;
- (7) nezohlednění rizikových profilů a vnitroskupinových závazků jednotlivých institucí;
- (8) z důvodu zanedbatelného vlivu na výsledky srovnání nejsou zohledněny družstevní záložny a obchodníci s cennými papíry v ČR (subjekty platící paušální výši příspěvku).

Lze dospět k přesnějšímu odhadu, kdy by odvod bank sídlících v ČR do SRF představoval částku 19 mld. Kč, tj. o 14 mld. Kč méně než do FŘK. Takový odhad vychází z předpokladu budoucích meziročních změn objemu krytých vkladů a celkových pasiv po odečtení regulatorního kapitálu a krytých vkladů v případě celé bankovní unie ve výši průměrných změn těchto položek použitých při výpočtu příspěvků do SRF za příspěvkové období 2017–2020.

FŘK pro účely financování řešení krizí zajišťované v pravomoci ČR. 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.

V případě vstupu ČR do bankovní unie by se kromě příspěvků do SRF povinné osoby rovněž podílely na úhradě nákladů SRB na provoz formou ročního administrativního poplatku. Oproti tomu mimo bankovní unii povinné osoby v ČR na činnost orgánu příslušného pro řešení krize nepřispívají, neboť ČNB hradí náklady na svou činnost, tedy i výkon rezolučních pravomocí, ze svých vlastních zdrojů.

Přístup ke společné kapacitě a podmíněný závazek bankovního sektoru ČR

Nadále platí, že objem prostředků jakéhokoliv národního fondu pro řešení krize je v absolutním vyjádření značně omezený oproti násobně většímu objemu SRF, což odpovídá rozdílnému množství a velikosti úvěrových institucí krytých těmito fondy. Oproti českému FŘK by tedy v absolutním vyjádření měla být předpokládaná kapacita SRF v roce 2024 zhruba 54násobně větší. V relativním vyjádření je velikost obou fondů shodná – 1 % z objemu krytých pohledávek z vkladů. Směrodatné tedy je, kolik prostředků by bylo v SRF a FŘK k dispozici pro český bankovní sektor v případě nutnosti řešení krize v ČR. SRF je společným fondem pro cca. 3 tis. přispívajících povinných institucí, zatímco FŘK pro 45 povinných institucí z ČR. Je však obtížné odhadnout, kolik případů selhání institucí bude v budoucnu řešeno prostřednictvím prostředků z těchto fondů.

V případě vstupu do bankovní unie by tak ČR sice měla příležitost využít prostředky řádově větší kapacity SRF pro financování řešení krize úvěrových institucí se sídlem na území ČR, avšak kapacita SRF bude moci být využita i pro řešení krize bank na celém území bankovní unie, včetně bank násobně větších, než jsou banky v ČR, příp. bank s vyšší rizikovostí, přičemž by SRF musel být následně opět naplněn.

Do úvah ohledně reálné dostupnosti prostředků v SRF pro případ jejich potřeby pro řešení krize v ČR je však třeba zahrnout další fundamentální faktory, zejména počet a rizikovost bank na území bankovní unie, celkový počet událostí řešení krize s čerpáním ze SRF v určitém čase, pořadí čerpání ze společného fondu problémovými subjekty, rozhodování SRB o použití prostředků (přístup do SRF je možný za splnění jen velmi striktních podmínek a po schválení Evropskou komisí), a v neposlední řadě i dopady výzev stojících před bankovním sektorem (včetně jeho strukturálních změn) či dopad ze zpomalení reálné ekonomiky.

Povinným institucím v ČR by také v případě, že by došlo k čerpání ze SRF, vznikla skrze obnovení výběru příspěvků povinnost financování řešení krize úvěrových institucí v kterémkoliv jiném zúčastněném státu. Jelikož odhadovat výši takového podmíněného závazku do budoucna by bylo velmi spekulativní, nelze ani spolehlivě určit, zda by dodatečná povinnost odvodů institucí v ČR nepřesáhla výši rozdílu mezi odvodem do FŘK (v případě setrvání mimo bankovní unii) a do SRF (v případě účasti v bankovní unii). Také je třeba vzít v úvahu, že povinné instituce z ČR by se na opětovném naplnění SRF podílely společně s daleko větším počtem povinných institucí z celé bankovní unie (kde hraje podstatnou roli i jejich celková velikost). Stejně tak je třeba vzít v úvahu, že s ohledem na dobrou kondici českého bankovního sektoru by byly dodatečné odvody do FŘK (v případě setrvání mimo bankovní unii) méně časté, než by byly odvody do SRF (v případě účasti v bankovní unii).

Pro ilustraci lze také doplnit, že by stačilo, aby došlo k většímu než $\frac{3}{4}$ vyčerpání cílové úrovně SRF, aby příspěvek tuzemských povinných institucí k jeho opětovnému naplnění přesáhl částku, o kterou by byl jejich původní odvod na prvotní naplnění SRF nižší, než v případě setrvání mimo bankovní unii (viz přechozí část).²⁵

4.2.2 Přechodné financování a společný backstop

Přechodné financování SRF

Pro potřeby přechodného období (1. 1. 2016 – 31. 12. 2023), kdy dochází k postupnému naplňování SRF, avšak ten ještě není zcela naplněn, byl zaveden mechanismus přechodného financování SRF. Ten má podobu individuálních státních úvěrových linek na podporu jednotlivých národních podfondů v rámci SRF, a to na základě soukromoprávních bilaterálních dohod mezi jednotlivými zúčastněnými státy a SRB (angl. Loan Facility Agreements, dále jen „LFAs“). Tyto úvěrové linky nejsou sdílené; jsou určeny pouze k financování zbytkových nákladů rezolučních operací na území toho státu bankovní unie, který úvěrovou linku poskytuje.

Z pohledu členského státu bankovní unie jakožto poskytovatele přechodného financování jsou obecně podstatné dva aspekty. Prvním je návratnost, kdy částka poskytnutá skrze přechodné financování má být v plném rozsahu získána zpět z příspěvků od bank působících v členském státu, na jehož území probíhá daná rezoluce. Tedy dopady na státní rozpočet by byly pouze přechodné, omezené v jednotlivých případech dohodnutou lhůtou splatnosti vynaložených prostředků: zpravidla 24 měsíců a nejdéle celkem 36 měsíců. Druhým aspektem je pak samotná velikost úvěrové linky. Ta by měla odpovídat velikosti národního podfondu v SRF, což by pro ČR znamenalo 17 až 26 mld. Kč. Vzhledem k procesu postupného sdílení (tzv. mutualizaci) prostředků v SRF se však v čase zmenšují národní podfondy, a tedy i maximální výše případného čerpání úvěrové linky v rámci přechodného financování. Proces mutualizace dospěl již do fáze, kdy je využitelnost těchto úvěrových linek velice omezená,²⁶ do konce roku 2023 pak klesne na nulu.

Z pohledu ČR jakožto případného členu bankovní unie by pak byl podstatný i třetí aspekt, a to pravděpodobnost čerpání úvěrové linky. Přechodné financování z českého státního rozpočtu by totiž bylo potřeba jen v situaci, kdy by došlo ke značnému vyčerpání SRF (celého objemu již sdílených prostředků) v souvislosti s dříve proběhnuvšími operacemi řešení krize a současně by došlo k nutnosti financovat řešení krize subjektu na českém bankovním trhu. Jak uvádí kapitola 2, tuzemský bankovní sektor jako celek se nachází v dobré kondici, což riziko čerpání úvěrové linky snižuje.

S ohledem na výše uvedené a fakt, že od rozhodnutí o vstupu do bankovní unie do skutečné realizace takového kroku uplyne minimálně 1, spíše 2 roky, lze aspekt přechodného

²⁵ Pokud vezmeme poměr českého příspěvku do SRF vůči celkové kapacitě SRF ke konci roku 2023, jednalo by se o 1 % celkového závazku. Pokud bychom např. uvažovali vyčerpání SRF na řešení krize úvěrových institucí z jiných zúčastněných států ve výši $\frac{1}{4}$ jeho cílové úrovně ke konci roku 2023 (tj. cca 17,6 mld. EUR, resp. 458 mld. Kč), pak by povinnost doplnění prostředků od povinných institucí z ČR při uplatnění podílu českého na celkovém závazku (tj. 1 %) znamenala částku ve výši cca 4,6 mld. Kč. Ztráta pro SRF by tak musela být cca třikrát větší, aby pro povinné instituce z ČR přesáhla kumulovaný rozdíl v odvedených příspěvcích do SRF za příspěvkové období 2017–2020 (za výše uvedených předpokladů) ve výši cca 14 mld. Kč. Povinné instituce z ČR by proto celkově odvedly větší objem příspěvků do SRF oproti FRK až v případě vyčerpání SRF institucemi z jiných zúčastněných států ve výši přesahující $\frac{3}{4}$ cílové úrovně SRF. Přitom platí, že do těchto úvah je nutné zahrnout i další fundamentální faktory zmíněné výše.

²⁶ Z definice využitelné části úvěrových linek pro konkrétní případy řešení krize obsažené v LFAs vyplývá, že za situace, jako je ta současná, kdy objem sdílených prostředků v SRF využitelných národními podfondy pro případné řešení krize pro všechny podfondy převyšuje objem příslušných státních úvěrových linek, je využitelnost těchto úvěrových linek velice omezená (prakticky se limitně blíží nule), vyjma případů téměř úplného vyčerpání SRF (blíže viz příloha k této kapitole).

financování považovat z pohledu rozhodování ČR ohledně případného vstupu do bankovní unie za prakticky nepodstatný.

Trvalý jistící mechanismus

Nejpozději do konce roku 2023, kdy končí přechodné období postupného budování SRF a slučování národních podfondů, má být vytvořen společný trvalý jistící mechanismus (angl. common backstop, dále jen „backstop“) coby nástroj nejzazší instance pro případy úplného vyčerpání prostředků v SRF, jenž má poskytnout vyšší jistotu efektivního provedení případné rezoluce větší banky či skupiny bank. Poskytovatelem²⁷ backstopu pro SRF za eurozónu bude ESM formou revolvingové úvěrové linky. Státy bankovní unie mimo eurozónu nemohou být členy ESM, proto mají v rámci rovnocenného zacházení poskytnout ve prospěch SRB paralelní úvěrové linky za obdobných podmínek. Vynaložené prostředky z obou typů úvěrových linek, tedy jak od ESM, tak z paralelních úvěrových linek států mimo eurozónu, mají být do zpravidla 3 (a max. 5) let získány zpět včetně veškerých nákladů, které danému poskytovateli jisticího mechanismu v souvislosti s obstaráním prostředků a jejich poskytnutím SRB vzniknou, z příspěvků od bank působících na území celé bankovní unie. Rozsah dočasných rozpočtových dopadů je pak shora omezen velikostí samotné úvěrové linky.

Velikost úvěrové linky ESM pro SRB má odpovídat cílové úrovni SRF v dané době, doposud odhadované na 60 až 70 mld. EUR v případě zavedení backstopu na konci roku 2023 (viz podkapitola 4.2.1). Velikost paralelních úvěrových linek států bankovní unie mimo eurozónu má být stanovena poměrem vůči velikosti úvěrové linky ESM.²⁸ Vzhledem k tomu, že velikost backstopu má v zásadě zrcadlit velikost SRF, lze předpokládat, že velikost paralelní úvěrové linky poskytnuté zúčastněnými státy mimo eurozónu bude odpovídat odhadu velikosti jejich příspěvků do SRF. V případě vstupu ČR do bankovní unie by se tak mohlo jednat o částku v rozmezí 17 až 26 mld. Kč (viz podkapitola 4.2.1).

Pro státy účastnící se bankovní unie, které dosud nepřijaly euro, byla dojednána forma spolupráce v rámci backstopu za stejných podmínek, tj. že stěžejní podmínky úvěru a výplat a podmínky přístupu k informacím apod. platí pro obě skupiny států (eurozóna i členské státy mimo ni) 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. Vláda či Parlament ČR by však v každém případě rozhodovaly o tom, zda česká část backstopu bude moci být v konkrétním případě použita.

Dopady případného vstupu ČR do bankovní unie v podobě rizika plnění ze strany ČR v rámci backstopu je nezbytné posuzovat se situací setrvání mimo bankovní unii, kdy by rezoluční opatření byla financována z národního fondu (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 jistění, tedy poskytnutí návratné finanční výpomoci či dotace ze státního rozpočtu.²⁹ Na rozdíl od společného backstopu by tedy mohlo být národní řešení koncipováno jak jako explicitně fiskálně neutrální, tak ve formě poskytnutí prostředků

²⁷ Evropská rada, 2018. Závěry zasedání Evropské rady 29. června 2018 (článek 50) [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/06/29/20180629-euco-conclusions-art-50/>. Ostatní hlavní specifikace backstopu, včetně aranžmá pro zúčastněné státy mimo eurozónu a upřesnění dřívějšího zavedení, vyplývají ze závěrů Eurosummitu v prosinci 2018.

²⁸ A to podle poměru objemu průběžných (ex-ante) příspěvků bank do SRF vybraných v každém takovém státu k objemu celkových ex-ante příspěvků bank do SRF vybraných v celé eurozóně.

²⁹ Dle § 219 zákona č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, ve znění pozdějších předpisů.

v nenávratné formě, v závislosti na rozhodnutí vlády.³⁰ V neposlední řadě objem úvěrové linky backstopu pro SRF by byl omezen (viz výše), zatímco v případě národního mechanismu žádné explicitní omezení není.

Při setrvání mimo bankovní unii, pokud by kapacita FŘK byla vyčerpána, nutnost čerpání prostředků ze státního rozpočtu by se odvíjela od pravděpodobnosti nutnosti řešit problémy banky působící na tuzemském trhu, na což má v současnosti příznivý vliv relativně vyšší míra stability tuzemského bankovního sektoru (viz kapitola 2). Naopak v případě vstupu do bankovní unie by backstop byl čerpán i na krytí nákladů řešení krize bank v jiných zúčastněných státech, tedy pravděpodobnost čerpání by odrážela rizikovost bankovního sektoru celé bankovní unie.

Z obecného hlediska jištění na národní úrovni poskytuje flexibilitu vládě k reakci na danou situaci (včetně rozhodnutí o formě jištění, či neposkytnutí žádného jištění). Oproti tomu u backstopu na úrovni bankovní unie může trh předvídat délku splatnosti, cenovou politiku poskytování zdrojů, a prostředky jsou pro daný účel dopředu vyhrazené. Od vzniku bankovní unie však dosud nevznikla potřeba využití jištění na národní úrovni ani na úrovni bankovní unie, a tudíž chybí (v případě bankovní unie zatím pouze u přechodného financování) jakékoliv zkušenosti s jejich fungováním v praxi.

Závěry k přechodnému financování a společnému jištění

Relevance nastavení systému přechodného financování SRF, jehož cílem je pokrýt mezeru mezi odhadovanou konečnou velikostí národního podfondu a dostupnými finančními prostředky z příspěvků a půjček v SRF, se s postupně blížícím se koncem přechodného období jeho naplňování (do konce roku 2023) pro ČR snižuje, a to jak z hlediska časového (doba setrvání v něm), tak z hlediska finančního (skutečná částka, kterou by bylo nutné dočasně poskytnout). Význam tohoto aspektu pro rozhodování ČR ohledně případného vstupu do bankovní unie se limitně blíží nule.

Došlo k pokroku v otázce trvalého jištění SRF. Dle původní Studie 2015 „*[d]osavadní absence permanentního jistícího mechanismu financování představuje jednu z nejpodstatnějších výtek vůči nově ustavené bankovní unii*“ a „*existence určitého mechanismu dodatečného financování se [...] jeví jako nezbytná*“. Se závaznými parametry podoby a fungování backstopu a vzhledem k jeho plánovanému zavedení nejpozději počátkem roku 2024 odpadá tato původní výhrada vznášena ČR a některými dalšími členskými státy v diskuzích o bankovní unii na úrovni EU. V nejbližší době by totiž mělo dojít k vyřešení ministerského závazku, jenž by měl v podobě trvalého jištění bankovní unie poskytnout vyšší jistotu efektivního provedení případné rezoluce větší banky či skupiny bank. V tomto ohledu lze proto konstatovat (zavedením backstopu podmíněný) pozitivní posun oproti stavu analyzovanému v předchozích verzích Studie.

Samotný dopad účasti ČR na trvalém jistícím mechanismu pro SRF je však nutné srovnat s národním jistícím mechanismem pro FŘK (mimo bankovní unii zůstává v ČR platné implicitní zapojení prostředků státního rozpočtu). Lze konstatovat, že parametry plnění jsou v případě zapojení do backstopu pro SRF dopředu vymezeny, zatímco mimo bankovní unii je nastavení flexibilní. Rozhodnutí o samotném plnění bude jak v případě české části společného backstopu, tak mimo bankovní unii, vždy v diskreci vlády či parlamentu ČR. Bez ohledu na členství ČR v bankovní unii však budou muset vždy být dodržena pravidla EU pro veřejnou podporu.

³⁰ Podmínkou pro poskytnutí pomoci obecně je dodržení pravidel EU pro veřejnou podporu a v jednotlivých případech použití schválení ze strany Evropské komise.

4.3 ZKUŠENOSTI S FUNGOVÁNÍM RÁMCE PRO ŘEŠENÍ KRIZÍ

Cílem této podkapitoly je z dosavadních případů řešení krize v bankovní unii popsanych Merler (2017) a SRB³¹ vyvodit možná ponaučení z uplatňování stávajícího rámce krizového řízení. Přehled jednotlivých případů řešení krize, ze kterých text níže vychází, je k dispozici v příloze k této kapitole.

Centrálně řízená rezoluce

Prvním a dosud jediným případem evropské rezoluce pod hlavičkou SRB bylo řešení krize u španělské Banco Popular Español, u níž ECB v červnu 2017 deklarovala, že banka selhává či k jejímu selhání pravděpodobně dojde. SRB následně shledal, že na speciálním řešení krize existuje veřejný zájem – konkrétně zejména na ochraně vkladatelů a zachování finanční stability. Banco Popular byla v rámci řešení krize prodána za symbolickou částku 1 EUR největší španělské bance Banco Santander, a to použitím nástroje převodu činnosti dle BRRD.

Tento případ řešení krize byl úspěšný a ukázal, že rámec pro řešení krize, jak byl nastaven, funguje. Spolupráce dotčených orgánů (zejména ECB, SRB a španělský Fond pro řádnou restrukturalizaci bank – „FROB“) proběhla hladce a bez větších obtíží. Prodej soukromému nabyvateli zajistil kontinuitu funkcí (zejména nepřetržitý přístup vkladatelů ke svým vkladům v plné výši) a rekapitalizaci banky. Rezoluce byla úspěšná i navzdory době, ve které musela být provedena – během úterý a středy, oproti ideálním podmínkám, které předpokládají vyřešení krize během tzv. rezolučního víkendu. Rezoluce nevyžadovala poskytnutí podpory ze SRF ani žádné podpory z veřejných zdrojů. Prodej podniku byl doprovázen odpisem a konverzí kapitálových nástrojů a navýšením kapitálu od nabývající banky Santander. Ztráty byly plně absorbovány akciemi a podřízeným dluhem.³²

Rezoluce Banco Popular poukázala na výhody nástroje převodu činnosti, který řeší rovněž potřeby likvidity, ovšem pouze, je-li k dispozici finančně silný soukromý nabyvatel (v tomto případě Banco Santander, který do Banco Popular vložil likviditu ve výši 13 mld. EUR, aby uklidnil věřitele a zvrátil výběry vkladů). Pokud by kupce nebylo, mohlo dojít k efektu náказы či jiným problémům.³³ I při použití nástroje převodu činnosti však mohou nastat situace, kdy při řešení krize bude stále zapotřebí dodatečná likviditní podpora. Např. pokud vyvstane potřeba přechodného likviditního aranžmá pro překlenutí likviditních potřeb banky v rezoluci na podporu jejích zásadních funkcí, dokud nabyvatel nebude připraven a schopen převzít odpovědnost tím, že banku integruje do svého podniku.

Jedním z ponaučení je proto upozornění na potřebu daleko větších zdrojů pro poskytování likvidity oproti možnostem současného rámce (tj. kapacita SRF + backstopu o stejné velikosti). Z toho důvodu některé členské státy poukazují na nutnost nových kapacit (mechanismů). Jiné členské státy preferují likviditní potřeby v rezoluci řešit spíše dílčími úpravami ve stávajícím rámci. Na pracovní úrovni se v současné době diskutují různé návrhy na možná řešení, nicméně jejich výsledná podoba je zatím nejistá.

³¹ Jednotný výbor pro řešení krizí, 2017. Resolution Cases. [online]. 14.6. [cit. 4.11.2020].

Dostupné z: <https://srb.europa.eu/en/content/resolution-cases>.

³² V současnosti je postup SRB podroben přezkumu Soudního dvora Evropské unie na základě žalob podaných akcionáři a věřiteli, kteří se podíleli na úhradě ztráty. Vzhledem k charakteru rezolučních opatření je však podávání žalob proti SRB obecně předpokládáno a neznačí tak a priori negativní hodnocení provedené rezoluce.

³³ Soukromý nabyvatel ochotný banku v řešení krize koupit nemusí být k dispozici ve všech rezolučních případech. A to nejen v případě systémové krize, ale např. i v případě rezoluce větší banky, kdy počet potenciálních kupujících bude snížen. Nebo tehdy, pokud se situace objeví náhle, neb prodej vyžaduje nějaký čas na přípravu.

Dosud však v praxi nenastal případ řešení krize úvěrové instituce v rámci bankovní unie, který by vyžadoval využití prostředků SRF, proto jeho fungování v tomto ohledu nelze zatím zhodnotit.

V kontextu ČR může ČNB v zájmu zachování likvidity banky a výměnou za odpovídající kolaterál výjimečně poskytnout bance krátkodobý úvěr, a to na dobu nejvýše 3 měsíců.

Ostatní případy

U ostatních dosavadních případů selhávajících institucí (či institucí, kterým selhání hrozilo), kde nebyl shledán veřejný zájem na evropském řešení, a tudíž byla zapojena vnitrostátní úroveň,³⁴ se objevily určité nekonzistence. Zejména případ dvou benátských bank a lotyšské banky ABLV poukázal na určitou nekonzistenci mezi rozhodováním o řešení krize na centrální úrovni a specifickými postupy v likvidaci a insolvenční na vnitrostátní úrovni (blíže viz příloha k této kapitole).

4.4 ZÁVĚRY K ŘEŠENÍ KRIZÍ

V oblasti přenosu kompetencí by vstupem do bankovní unie došlo k přesunutí významných pravomocí z národního orgánu příslušného k řešení krize (ČNB) na centrální orgán v bankovní unii (SRB). Jedná se především o rozhodování o volbě nástrojů řešení krize a jejich financování, stanovování MREL, požadavku na podřízenost, určení subjektů podléhajících řešení krize a volbu příslušné strategie řešení krize u institucí sídlících v ČR. Zvolená strategie řešení krize bude mít významný dopad na postup vydávání nástrojů způsobilých pro MREL a adekvátní nastavení MREL má významný dopad na banky. Obecně platí, že čím blíže je orgán zodpovědný za příslušné rozhodnutí danému bankovnímu sektoru, tím lépe může rozumět jeho realitám a specifikům. Centrální orgán může naopak disponovat větší nezávislostí na domácím prostředí, včetně širšího ekonomicko-politického zájmu dotčené země, a expertízou zejména pro přeshraniční řešení krizí. Do posuzování dopadů případné účasti ČR v bankovní unii jakožto negativní faktor vstupuje obava spojená s možným návratem otázky rozšíření pravomoci SRB rozhodovat o výjimce z interního MREL a pravomoc povolit plnění interního MREL prostřednictvím záruky poskytnuté subjektem podléhajícím řešení krize na přeshraniční bázi. Tato pravomoc by bez souvisejících záruk pro hostitelské státy mohla ohrozit jejich finanční stabilitu a byla v nedávném legislativním procesu spojeným s přijetím bankovního balíčku odmítnuta. Otázku daných výjimek však některé členské státy považují za důležitou pro efektivní fungování bankovní unie v cílovém stavu, a hrozí tak její návrat na jednací stůl.

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 národního fondu (FRK), avšak prostředky do něj odvedené budou určeny výlučně pro řešení krize úvěrových institucí v ČR a o jejich použití bude rozhodovat národní rezoluční autorita (ČNB). V této souvislosti je ale třeba dodat, že stabilita tuzemského bankovního sektoru potřebu čerpání prostředků k financování řešení krize v současnosti nenaznačuje.

³⁴ Rozlišení v bankovní unii mezi rezolucí (v kompetenci SRB) a likvidací (v kompetenci národních orgánů) je dáno existencí veřejného zájmu, jehož posouzení provádí SRB.

V případě členství ČR v bankovní unii by se český bankovní sektor podílel na společné kapacitě SRF výrazně nižším příspěvkem, než který by odvedl do národního FRK, což je rovněž projevem relativně nižší rizikovosti českého bankovního sektoru oproti rizikovosti bank v ostatních státech bankovní unie. Na druhou stranu by pro instituce v ČR existovalo riziko dodatečných plateb do společného fondu v případě, že bude potřeba využít jeho zdrojů pro financování krize bank na území jiných zúčastněných států. Bližší odhad takového podmíněného závazku by byl velmi spekulativní. Pravděpodobnost potřeby dodatečných odvodů do SRF a FRK se přitom liší, přičemž vzhledem k počtu bank v bankovní unii a s ohledem na dobrou kondici českého bankovního sektoru je spíše pravděpodobnější, že nastane potřeba doplnit SRF, nežli FRK. Je ale také třeba vzít v úvahu, že povinné instituce z ČR by se na opětovném naplnění SRF podílely společně s daleko větším počtem bank z celé bankovní unie (kde hraje podstatnou roli i jejich celková velikost).

V oblasti financování řešení krize zřejmě v nejbližší době ztratí na významu jedna dřívější výtky, a to absence jistění pro případ vyčerpání prostředků v SRF a zvládnutí větší rezoluce. Toto jistění (tzv. společný backstop) by měl vůči SRB za eurozónu poskytnout ESM a k němu za stejných podmínek zúčastněné státy mimo eurozónu formou paralelních úvěrových linek.

I ve světle změn, ke kterým došlo od Aktualizace 2016, lze uzavřít, že z pohledu financování řešení krize nelze dospět ke konkrétnímu doporučení ohledně vstupu ČR do bankovní unie.

Celková nejistota ohledně praktického fungování celého rámce krizového řízení, jež byla vyjadřována v minulých verzích této studie, se částečně zmenšila, neboť již existují některé zkušenosti. Zatím jediný případ rezoluce Banco Popular Español lze hodnotit jako úspěšný, dosud však nejsou žádné praktické zkušenosti s čerpáním prostředků ze SRF ani navazujícími kroky (systém jistění, mimořádné odvody bank atd.). U ostatních případů selhání bank v bankovní unii, kdy došlo k předání případů z nadnárodní na národní úroveň (tj. v případech, kdy SRB neshledal veřejný zájem na řešení krize), se v rámci krizového řízení vyskytly určité nekonzistence. V reakci na zjištěné nedostatky a nekonzistence však lze očekávat přijetí dalších úprav rámce krizového řízení. Ty jsou v současné době na evropské úrovni pouze předmětem diskuzí a řešení zatím nejsou finalizována do podoby oficiálních návrhů. Toto očekávání vede k určité nejistotě ohledně toho, jak bude konstrukce a fungování bankovní unie v dalších letech finálně upraveno, byť snahy o úpravy jsou vedeny s cílem fungování rámce zlepšit. Další nejistoty přináší také situace související s dopady pandemie COVID-19.

U posuzovaných aspektů v oblasti řešení krizí v bankovním sektoru nabyla bankovní unie oproti Aktualizaci 2016 v dílčích oblastech konkrétnějších obrysů a jsou k dispozici novější číselná data. S účastí v bankovní unii by byl spojen přístup k mnohonásobně větší kapacitě společného fondu (SRF), ke kterému bude navíc brzy zaveden i jistící mechanismus, a pro instituce z ČR povinnost odvodu nižších ex-ante příspěvků do SRF než do fondu národního. 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.

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

5. Evropský systém pojištění vkladů

V rámci Aktualizace 2016 byla kapitola týkající se evropského systému pojištění vkladů součástí předchozí kapitoly o řešení krizí v bankovním sektoru, neboť byl k dispozici pouze čerstvý návrh změny nařízení o SRM, kterým se zřizuje Evropský systém pojištění vkladů (angl. „European Deposit Insurance Scheme“, dále jen „EDIS“) a jednání o návrhu teprve začínala. Nebylo tak možné provést jeho celistvější vyhodnocení. Jelikož však v mezidobí došlo v této oblasti k určitému posunu a je k dispozici řada nových informací, je nyní této problematice věnována kapitola samostatná.

Aktualizace 2016 konstatovala, že návrh EDIS jistě dozná řady změn, a nelze proto ve vztahu k EDIS učinit jasný závěr ohledně možných dopadů v případě vstupu ČR do bankovní unie, zejména vzhledem k systémovému aspektu možného zvýšení rizika morálního hazardu, nemožnosti předvídat a kvantifikovat výši odvodů povinných institucí z ČR do EDIS a vzhledem k významu systému pojištění vkladů pro zachování finanční stability v případě zhoršení podmínek na finančním trhu. Předchozím doporučením proto bylo za tehdejší situace do bankovní unie nevstupovat a vyčkat dalšího vývoje za účelem řádného vyhodnocení možných dopadů EDIS.

Tato kapitola doplňuje nové informace k EDIS z období od roku 2016, jež mohou být relevantní z hlediska možných dopadů účasti či neúčasti ČR v bankovní unii. Struktura kapitoly je následující. Nejprve je shrnut aktuální stav regulace dotýkající se pojištění vkladů v EU (podkapitola 5.1), navazují informace o aktuálním stavu projednávání návrhu EDIS (podkapitola 5.2). Další část se zabývá vyhodnocením dopadů EDIS v podobě vycházející z jeho původního návrhu i z návrhu alternativního (podkapitola 5.3). Poslední část kapitoly shrnuje dílčí závěry (podkapitola 5.4).

5.1 POJIŠTĚNÍ VKLADŮ V EU A EDIS

Rámec pro pojištění vkladů podle směrnice o systémech pojištění vkladů (angl. Deposit Guarantee Scheme Directive, dále jen „DGSD“) je v EU platný již od roku 1994. V roce 2014 nahradila původní DGSD aktuálně platná druhá verze této směrnice (tzv. DGSD 2).

Podle DGSD 2 zajišťují ochranu pohledávek z vkladů národní systémy pojištění vkladů (angl. Deposit Guarantee Schemes, dále jen „DGS“), přičemž harmonizována je především výše náhrady (100 % vkladu vč. úroků, max. 100 000 EUR pro jednoho vkladatele u jedné banky³⁵), základní parametry její výplaty, minimální cílová úroveň národního fondu (0,8 % objemu krytých pohledávek z vkladů příslušného bankovního sektoru³⁶), způsob jeho naplnění a výpočet příspěvků bank. Sdílení prostředků mezi národními fondy je umožněno v podobě půjček mezi fondy, a to na úrovni celé EU, není však povinné ani automatické, a to ani pro členy bankovní unie. Řada parametrů fungování národních fondů, vč. alternativních možností jejich použití či podmínek krytí vkladů nad rámec základního limitu, se navíc může v členských státech lišit, neboť DGSD 2 obsahuje řadu tzv. národních diskrecí.

³⁵ DGSD 2 povoluje zvýšenou ochranu některých typů vkladů i nad hranici 100 000 EUR v případě tzv. dočasně vysokých zůstatků. Jedná se např. o vklady plynoucí z příjmů za prodej nemovitosti, z vyplacení pojistného, vklady, jež slouží sociálním účelům aj. (čl. 6 odst. 2 DGSD 2). Stanovení maximální výše krytí dočasně vysokých zůstatků a doby, po kterou mohou být kryty, a to v rozmezí 3 až 12 měsíců, je ponecháno na rozhodnutí členského státu.

³⁶ DGSD 2 v čl. 10 odst. 6 za určitých podmínek připouští i možnost výjimky v podobě nižší cílové úrovně. Snížená cílová úroveň však nesmí být nižší než 0,5 % krytých vkladů.

Fungování jednotlivých DGS v členských státech a jejich finanční situace se také liší. To plyne mj. z toho, že na rozdíl od fondů pro řešení krizí nevznikaly DGS nově, ale existovaly již v minulosti. V ČR roli DGS plní Fond pojištění vkladů („FPV“), který je spolu s FŘK součástí Garančního systému finančního trhu („GSFT“). FPV již dosáhl své minimální cílové úrovně a disponuje rezervami tuto úroveň výrazně převyšujícími.³⁷ Nadále tak od povinných institucí (bank a družstevních záložen) vybírá příspěvky pouze ve snížené (udržovací) výši, která je zhruba na čtvrtinové úrovni příspěvku, který by byl odváděn ve fázi naplňování fondu.

Decentralizovaný systém vnitrostátního pojištění vkladů v bankovní unii nad sebou dosud nemá centralizovanou nadstavbu v podobě jednotného mechanismu, jako je tomu u jednotného dohledu nad úvěrovými institucemi (SSM) a jednotného systému řešení krizí (SRM). Jeho zavedení je však dlouhodobě vnímáno jako třetí pilíř, kterým má být teoretická architektura bankovní unie v minimalistické verzi³⁸ dokončena. V roce 2015 proto Evropská komise jako součást balíku opatření k prohloubení hospodářské a měnové unie vydala legislativní návrh na zřízení EDIS.

Cílem EDIS je vytvoření společného mechanismu pojištění vkladů odděleného od veřejných rozpočtů, posílení finanční stability (snížením zranitelnosti národních DGS vůči větším lokálním šokům) a zajištění důvěry občanů v ochranu jejich vkladů bez ohledu na geografickou polohu té které banky. EDIS má také přispět k jednomu z hlavních cílů bankovní unie, kterým je oslabení vazby mezi státy (resp. národními veřejnými financemi) a bankami na jejich území, čímž by mělo být omezeno riziko přenášení krize mezi těmito dvěma entitami navzájem, jak se to stalo během dluhové krize v eurozóně. Podstatnými elementy EDIS jsou nejen další harmonizace pravidel pojištění vkladů, ale především vytvoření společného fondu.

5.2 AKTUÁLNÍ STAV PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHU EDIS

5.2.1 Diskuze o snižování vs. sdílení rizik

Stále probíhající jednání k návrhu EDIS odráží neshodu členských států ohledně toho, jak má EDIS vypadat a kdy, resp. za jakých podmínek by měl být EDIS spuštěn. Závěry Rady ECOFIN ze dne 17. června 2016 (tzv. Roadmap 2016) stanoví posloupnost kroků, kdy snižování rizik má předcházet jejich sdílení (tedy i spuštění EDIS).³⁹ V mezidobí má práce na EDIS pokračovat pouze v technické rovině. Politická diskuze byla odložena do doby, kdy bude dosažen dostatečný pokrok v oblasti opatření na snižování rizik v bankovních sektorech.

Roadmap 2016 však není zcela určitá, co se týče konkrétních milníků či indikátorů, jimiž by bylo možno měřit pokrok a zejména dosažení konečných cílů v jednotlivých zmiňovaných oblastech, aby bylo možné snižování rizik v určitém okamžiku prohlásit za dostatečné. Za tímto účelem byla Evropská komise vyzvána, aby ve spolupráci s dalšími institucemi (ECB

³⁷ Ve FPV byla v září 2020 k dispozici částka 35,5 mld. Kč. Minimální cílová úroveň dle DGSD 2 (tj. 0,8 % z krytých vkladů) pro rok 2020 přitom činí 20,4 mld. Kč. FPV tak v roce 2020 disponoval rezervami o 74 % vyššími, než ukládá regulace.

³⁸ V části odborné literatury (Schnabel et al., 2018) bývá poukazováno na to, že vytvoření opravdu jednotného bankovního trhu by zahrnovalo mnohem komplexnější soubor reforem než pouhé zavedení společného pojištění vkladů. A to především reformou zaměřených na odstranění distorzí vyplývajících z různých forem bankovní regulace, zdanění, účetnictví, auditu, insolvenčního práva, systémů financování bydlení aj.

³⁹ K pokroku ve snižení rizik by mělo dle Roadmap 2016 dojít mimo jiné přijetím legislativního balíčku ke snižování rizik (též „bankovní balíček“, přijatý v roce 2019) či harmonizací národních diskrecí v DGSD 2 (k tomu zatím nedošlo). Rovněž bylo předpokládáno přijetí nové regulace v oblasti svrchovaných expozic v návaznosti na globální standard na úrovni Basilejského výboru, ovšem dohody na globální úrovni nebylo dosaženo a realisticky ani nelze očekávat, že se tak v krátké době stane.

a SRB) monitorovala a pravidelně předkládala aktualizovanou zprávu hodnotící pokrok v oblasti snižování rizik. Dosavadní zprávy konstatují, že se z celkového pohledu a na základě dostupných dat situace v jednotlivých finančních indikátorech napříč členskými státy zlepšuje.

Nadále platí, že politická diskuze o EDIS zůstává fakticky zablokována. Některé členské státy požadavek na dostatečné snížení rizik v bankovníctví stále nepovažují za splněný. Není proto v tuto chvíli jasné, kdy bude diskuze odblokována a kdy tedy lze očekávat dokončení vyjednávání o podobě EDIS a jeho následném spuštění.

5.2.2 Diskuze o EDIS v širším kontextu bankovní unie

V tématu bankovní unie je obecně patrné rozdělení na členské státy tzv. severního křídla, které požadují dostatečný další pokrok ve snižování rizik, než může být přistoupeno k jejich dalšímu sdílení, zatímco členské státy tzv. jižního křídla mají za to, že v oblasti snižování rizik již byl učiněn značný pokrok, a je proto na řadě jejich sdílení. S cílem přesunout diskusi na novou platformu a pokusit se ji odblokovat byla vytvořena zvláštní Pracovní skupina na vysoké úrovni k problematice EDIS (HLWG on EDIS) s mandátem připravit návrh dalších kroků a aktualizovaný harmonogram (cestovní mapu) pro zahájení politických jednání o EDIS, při dodržení všech prvků dle Roadmap 2016 v náležitém pořadí.

HLWG ovšem zahájila diskuze o EDIS ve výrazně širším kontextu lepšího fungování bankovní unie, včetně témat posílení přeshraniční integrace,⁴⁰ krizového řízení, regulace svrchovaných expozic či aspektů finanční stability. Shody na návrhu sekvence dalších kroků k dokončení bankovní unie však zatím nedosáhla. Diskuze na úrovni HLWG tak setrvává v širším tematickém záběru bez jasného pokroku. Pandemie COVID-19 navíc práce na řadu měsíců přerušila a k obnovení došlo až na podzim roku 2020. Vzhledem k tomu, že součástí diskuze HLWG zůstává řada kontroverzních témat, rychlé dosažení shody a odblokování politické diskuze o načasování zavedení EDIS zatím spíše nelze očekávat.

5.2.3 Technická diskuze o podobě EDIS

Legislativní návrh je od doby předložení Evropskou komisí v roce 2015 stále projednáván v Radě EU, a to nejen z důvodu obecné neshody na načasování či podmínkách spuštění EDIS (viz předchozí podkapitoly), ale také neshody nad jeho původně navrženou podobou a parametry. V rámci několika let trvající technické diskuze vzniklo více alternativních variant, vč. upraveného návrhu Evropské komise, ať už pro finální (trvalou) podobu EDIS, nebo jeho fungování v tzv. přechodné fázi. Přehled jednotlivých modelů je k dispozici v příloze k této kapitole.

Přestože není známa finální alternativa, lze odvodit některé prvky, které pravděpodobně budou součástí budoucího EDIS. Všechny varianty financování EDIS jsou např. obecně koncipovány jako fiskálně neutrální, tj. průběžně financovány a v případě použití i zpětně splaceny z příspěvků bank v zúčastněných členských státech. Dále existuje shoda na tom, že příspěvky bank do společného fondu EDIS mají kromě objemu krytých vkladů odrážet i rizika danými bankami podstupovaná.

⁴⁰ Včetně otázky usnadnění přesunu kapitálu a likvidity uvnitř bankovních skupin napříč členskými státy, což je problematické z pohledu hostitelských států, kterým je i ČR. Blíže viz kapitola 3.

Rovněž byla již zveřejněna dopadová analýza Evropské komise k původnímu návrhu EDIS⁴¹ a některé dílčí doplňující analýzy – ze strany Evropské komise a ECB (blíže viz níže a příloha k této kapitole). Oproti roku 2016 tedy lze nastínit některé dopady původního návrhu EDIS, které by mohl mít v případě vstupu ČR do bankovní unie, pokud by byl přijat v původně předloženém znění. Nicméně ke zveřejnění uceleného doplnění analýzy Evropské komise o dopady na vnitřní trh a členské státy mimo eurozónu zatím nedošlo, přestože jej tyto státy dlouhodobě požadují. Absenci tohoto doplnění dopadové analýzy, a tedy nejistotu ohledně specifických dopadů EDIS na země jako je ČR, lze proto vnímat jako jeden z důležitých chybějících podkladů pro vyhodnocení dopadů EDIS na vnitřní trh a na ČR a při posuzování dopadů případné účasti či neúčasti ČR v bankovní unii.

5.3 DOPADY EDIS

5.3.1 Dopady původního návrhu EDIS

Hodnocení dopadů některých aspektů EDIS

Evropská komise a ECB od konce roku 2016 prezentovaly svá kvantitativní hodnocení dopadů některých aspektů původního návrhu EDIS z roku 2015. Plné vyhodnocení původního návrhu však dosud neexistuje a diskuze se posunuly k zásadním modifikacím původního návrhu Evropské komise. Proto ani vyhodnocení dopadů původního návrhu pro posuzování dopadů případného vstupu ČR do bankovní unie není zcela relevantní. Může však sloužit jako příspěvek pro další úvahy, zejména s ohledem na to, že konečná podoba EDIS bude pravděpodobně sdílet některé prvky původního návrhu. Problematika dopadů původního návrhu EDIS je proto blíže popsána v příloze k této kapitole.

Velikost průběžných příspěvků

Na průběžném financování společného fondu v konečné fázi EDIS by se bankovní sektor bankovní unie musel podílet příspěvky, jež by zohledňovaly více faktorů (mj. objem krytých vkladů a různé typy rizik podstupovaných zapojenými subjekty). Konkrétní metodologie výpočtu zatím nebyla dořešena. Lze však dovést, že na výši příspěvků bankovního sektoru v ČR by měla pozitivní vliv dosavadní nižší rizikovost bankovního sektoru ČR relativně vzhledem k bankám v ostatních zúčastněných státech (viz kapitola 2) a na druhou stranu negativně by na ni působil faktor větší závislosti bankovního sektoru ČR na vkladech.

V současné době však nelze odhadovat, který efekt z mnoha komponentů budoucí metodologie výpočtu příspěvků do EDIS v případě povinných institucí v ČR by nakonec převážil, a určit tak, zda by odvod do EDIS byl nižší, nebo naopak vyšší oproti odvodům do FPV.

Přístup ke společné kapacitě a podmíněný závazek bankovního sektoru ČR

Mezi předpokládané výhody zapojení se do EDIS patří potenciální možnost čerpání prostředků z násobně větší společné kapacity financované bankami ze zúčastněných členských států pro účely případné nutnosti výplaty náhrad pohledávek z vkladů na území ČR. K roku 2020 by centrální kapacita v bankovní unii v absolutním vyjádření představovala

⁴¹ Evropská komise, 2016. Effects analysis on the European deposit insurance scheme (EDIS). [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_cs.

cca 50 mld. EUR, resp. 1,3 bil. Kč, tedy 37násobek současné kapacity FPV.⁴² V relativním vyjádření jsou požadované cílové úrovně jak FPV, tak EDIS stejné (0,8 % krytých vkladů). Podstatné však je, že na rozdíl od kapacity FPV bude společná kapacita EDIS moci být využita i pro řešení situací bank v úpadku na celém území bankovní unie, včetně velkého počtu bank násobně větších, než jsou banky v ČR. Na území bankovní unie působí cca 4300 bank, oproti 34 pojištěným institucím v ČR. Je však třeba upozornit, že ne všechny tyto banky by při svém selhání byly likvidovány s následnou výplatou pojištěných vkladů z jednotného mechanismu pojištění vkladů, tedy srovnání počtů subjektů je pouze ilustrativní.⁴³ Do úvahy je třeba vzít i další podstatné faktory, zejména velikost a rizikovost bank na území bankovní unie, celkový počet úpadků institucí v zemích bankovní unie v určitém čase, pořadí čerpání ze společné kapacity, rozhodování SRB o použití prostředků, a v neposlední řadě i dopady výzev stojících před bankovním sektorem (včetně jeho strukturálních změn) či dopad ze zpomalení reálné ekonomiky. Není tedy vůbec jisté, zda by v okamžiku potřeby byl v EDIS dostatek prostředků pro potřeby ČR. V případě čerpání společné kapacity (a to nejen pro případy výplat v ČR, ale pro výplaty v jakékoliv zemi bankovní unie) by existoval podmíněný závazek doplnit do společného fondu prostředky z příspěvků vybraných od povinných institucí působících na území ČR při jeho čerpání pro výplatu vkladatelů bank v úpadku na území jiných zúčastněných členských států.

Výši případných částek vyplývajících z tohoto podmíněného závazku je obtížné odhadovat. Je však třeba vzít v úvahu, že by se banky na území ČR účastnily zpětného doplňování společného fondu, bylo by tomu tak společně se všemi povinnými institucemi bankovní unie, resp. v poměru k mnohonásobně většímu počtu bank (kde hraje podstatnou roli i jejich celková velikost). Na povinné instituce v ČR by tak připadl pouze zlomek celkového závazku. Pro představu – při měření poměrem krytých vkladů v ČR k objemu krytých vkladů v bankovní unii k roku 2019 by šlo o cca 1,6 %, při měření poměrem celkové velikosti bankovního sektoru ČR vůči celkové velikosti bankovního sektoru bankovní unie (celková aktiva) o cca 1 % celkového závazku.

5.3.2 Dopady hybridního modelu EDIS

Původní návrh Evropské komise z roku 2015 zůstává jediným oficiálně předloženým návrhem zavedení EDIS. Další diskuze se však omezila zejména na otázku přechodné fáze EDIS a na fungování a parametry hybridního modelu (viz popis alternativních modelů EDIS v příloze), jakožto možného kompromisu na cestě k otevření jednání o EDIS.

Hybridní model spočívá v systému rozděleném na národní a centrální úroveň, ve kterém dochází pouze k poskytování návratné likvidity, ale nikoli ke sdílení ztrát. V případě realizace těchto úvah by došlo k zavedení určité „likviditní fáze“ EDIS, v níž by stěžejní úlohu hrál existující decentralizovaný systém národních DGS, jež by vybíraly příspěvky od bank až do určité cílové úrovně (např. 0,4 % krytých vkladů) a po jejím dosažení by vybrané prostředky začaly převádět do centrálního fondu (až do kombinované cílové úrovně 0,8 % krytých vkladů) spravovaného SRB.

⁴² To může být podstatné nejen z pohledu realizovatelnosti výplaty náhrad obecně (k výplatám je potřeba mít dostupné prostředky), ale také z pohledu dopadu na veřejné finance.

⁴³ V segmentu těch méně významných mají navíc např. některé bankovní sektory své institucionální systémy ochrany, které snižují pravděpodobnost krachu svých členských institucí.

Přístup ke společné kapacitě mechanismu

Politická dohoda na konkrétním poměru rozdělení cílové úrovně mezi národní a centrální úroveň neexistuje. Předpokládejme čistě pro ilustraci, že by došlo k odsouhlasení diskutovaných poměrů cílové úrovně (půl na půl mezi národní a centrální úroveň). V takovém případě by v případě členství ČR v bankovní unii mohlo za rok 2020 v hrubém odhadu znamenat povinné zachování cca 12 mld. Kč ve FPV a odvod obdobného objemu vybraných prostředků do společného fondu. Vzhledem ke značným rezervám, jimiž FPV v současné době disponuje, by na národní úrovni nad rámec minimálních 10 mld. Kč zůstalo zachováno dodatečných cca 16 mld. Kč.

Odvodem poloviny cílové úrovně všemi národními DGS zúčastněných států na centrální úroveň by vznikl centrální fond o objemu cca 25 mld. EUR (650 mld. Kč), ke kterému by získaly přístup národní DGS včetně českého FPV, pokud by došlo k vyčerpání jejich prostředků daných domácí cílovou úrovní. Velikost této centrální kapacity by mohla být až dvojnásobná, pokud by došlo k zapojení zbývajících kapacity ostatních národních DGS v rámci systému povinných půjček (tj. kolem 50 mld. EUR). SRB, jenž by byl pověřen spravováním centrálního fondu, by případně mohl získat i dodatečné prostředky na finančních trzích, čímž by potenciální kapacita EDIS dále rostla.

EDIS by v takovém případě umožnil efektivnější získávání zdrojů na finančních trzích, a to jak z hlediska vyšší kapacity a nižších nákladů, tak větší flexibility. V případě vzniku jednotného systému financování např. na bázi multiměnového dluhopisového programu by pravděpodobně vznikl subjekt se silnou pozicí na mezinárodních finančních trzích s vysokým mezinárodním ratingem a významným objemem emitovaných a obchodovaných dluhopisů. Tento subjekt by umožnil národním DGS, včetně českého FPV, významně využít kapacitu mezinárodních finančních trhů.

Zapojením se do likviditní fáze EDIS ve formě hybridního modelu by se násobně zvýšila potenciální kapacita, jíž by mohl využít český FPV,⁴⁴ avšak s tím, že tato kapacita bude využívána na celém území bankovní unie a o disponibilní výši této kapacity bude rozhodovat řada dalších faktorů. Odhad konkrétního násobku by se řádově lišil v závislosti na uvažování jednotlivých dimenzí hybridního modelu (národní rezervy nad rámec minimální domácí cílové úrovně, povinné půjčky z ostatních národních DGS, výpůjční kapacita SRB na trzích, jištění ze státního rozpočtu na národní úrovni).

Přístupem ke společné kapacitě by pro ČR v případě její účasti v bankovní unii vzrostl přínos zejména v podobě určitého pojištění proti riziku paralelního selhání více subjektů, nebo pokud by FPV byl vyčerpán v důsledku dřívějších zásahů (tj. výplat náhrad vkladů nebo použití prostředků FPV v řešení krize). V konečném důsledku by pak účast na společné kapacitě mohla vést ke snížení potřeby pomoci z prostředků státního rozpočtu. V případě úpadku pouze jedné malé úvěrové instituce, pro niž se nezamýšlí použití opatření k řešení krize (či více úvěrových institucí, avšak z kategorie těch nejmenších), by byla současná kapacita FPV bez zapojení do mechanismů bankovní unie zpravidla dostačující. Vyhodnocení stability bankovního sektoru ČR ani informace ČNB v současnosti nenaznačují potřebu využití národního jistícího mechanismu.

⁴⁴ S ustavením společné kapacity o větší velikosti by se samozřejmě rozšířil i okruh subjektů, pro které by její prostředky mohly být použity.

Zmíněné odhady je však nutno chápat pouze jako ilustrativní a velmi orientační, neboť skutečné částky budou vedle rizikově vážených příspěvků záviset na mnoha variabilně nastavitelných parametrech⁴⁵ hybridního modelu, které budou předmětem politického rozhodnutí, ale zejména také na budoucí skutečné situaci makro-finančního prostředí, kondici jednotlivých bankovních sektorů a příslušných národních DGS. Předpokladem přínosu účasti v hybridním modelu EDIS je samozřejmě také to, aby v daný okamžik potřeby čerpání skutečně disponoval požadovanou kapacitou.

Podmíněný závazek FPV

Co se týče opačné strany výhody přístupu k likviditě centrálního fondu, tedy podmíněného závazku doplnit jej zpět na cílovou úroveň, toto břemeno by v hybridním modelu nesl pouze dotčený národní DGS zúčastněného státu, na jehož území došlo k výplatám a který využil likviditní podporu z centrálního fondu. Poskytnutou podporu by splácel jak z výtěžků insolvenčního řízení, tak z ex-ante/ex-post příspěvků svého bankovního sektoru. Závazek doplnění centrálního fondu z národních DGS ostatních zúčastněných států by vznikl v případě, že by došlo k jeho úplnému vyčerpání a další potřebě zdrojů. Český FPV by pak měl povinnost ve prospěch centrálního fondu poskytnout likviditu (do výše určitého stropu), která by však byla návratná (potenciálně s úrokem). Dotčený národní DGS by likviditu získanou skrze mechanismus povinných půjček splácel v sekvenci splácení jako první (tj. před splácením půjčky centrálnímu fondu a před obnovením vlastní cílové úrovně).

Mechanismus jištění v a mimo EDIS

Pokud by v situaci mimo bankovní unii bylo nutné vyplatit z FPV náhrady vkladů převyšující jeho kapacitu (dnes 35,5 mld. Kč) a FPV by chybějící prostředky nedokázal získat půjčkou na trhu, bylo by nutné poskytnout je ze státního rozpočtu, a to v podobě návratné finanční výpomoci či dotace. Její výše však není dopředu stanovena a bude záviset na konkrétní situaci. Lze očekávat preferenci státu poskytnout tyto prostředky v návratné (fiskálně neutrální) formě, kdy v konečném důsledku by náklady nesly tuzemské banky. Přechodně by se však jednalo o výdaj z veřejných prostředků.

Národní mechanismus jištění FPV, na rozdíl od EDIS, není upraven explicitně jako fiskálně neutrální a umožňuje, pokud se tak stát rozhodne, i poskytnutí dotace v předem neznámé výši, což by implikovalo zapojení daňových poplatníků. V případě vstupu ČR do bankovní unie a za předpokladu realizace EDIS formou hybridního modelu by tento mechanismus národního jištění mohl být do určité míry nahrazen právě možností čerpat potřebnou likviditu z centrálního fondu dodatečně jištěného mechanismem povinných půjček od ostatních národních DGS (a potenciálně i zdroji získanými SRB na trzích). Předpokladem však je, aby v daný okamžik potřeby čerpání EDIS skutečně disponoval potřebnými zdroji. Vyhodnocení stability bankovního sektoru ČR ani informace ČNB v současnosti nenaznačují potřebu využití národního jistícího mechanismu.

Přístup ke společné kapacitě v rámci EDIS by (pokud neprobíhá systémová krize, resp. nedochází k paralelnímu selhávání bank napříč státy bankovní unie) mohl také redukovat potenciální potřebu pomoci ze státního rozpočtu na národní úrovni a snížit tak vazbu DGS na veřejné finance.

⁴⁵ Prostředky by byly mj. chráněny jednak limitem na objem prostředků, jež může žádat (resp. vyčerpat) jeden národní DGS, jednak limitem na objemy, jež jsou ostatní DGS povinny poskytnout skrze mechanismus povinných půjček. Likviditní podpora může být úročena.

5.4 ZÁVĚRY K POJIŠTĚNÍ VKLADŮ

Bankovní unie je z důvodu absence třetího pilíře v podobě jednotného systému pojištění vkladů považována za nedokončenou. Tato absence nedovoluje provést definitivní analýzu přínosů účasti či neúčasti v bankovní unii právě v oblasti pojištění vkladů a výše předložené úvahy a veškeré faktory relevantní pro rozhodování účasti či neúčasti ČR v EDIS tak budou muset být posouzeny ve světle dalšího vývoje a budoucí konečné podoby EDIS.

Období od poslední aktualizace Studie v roce 2016 přineslo lepší chápání některých technických aspektů EDIS (bez ohledu na jeho možnou konečnou podobu), nikoli však znalost jeho samotné výsledné podoby a času zavedení. Rozšířil se záběr diskuze na platformě HLWG, která téma EDIS spojila s jinými kontroverzními tématy týkajícími se cílového stavu bankovní unie včetně návrhů, jejichž přijetí by pro ČR představovalo velké riziko. Dosud také nebylo předloženo ucelené doplnění analýzy dopadu ani pro původní návrh EDIS na vnitřní trh a členské státy mimo eurozónu.

Potřeba dokončení bankovní unie, tedy zejména včetně zavedení EDIS, je v obecné rovině napříč členskými státy uznávána, ovšem názory jednotlivých členských států na její podobu a časování se nadále liší. Neshody ohledně načasování a podmíněnosti zavedení EDIS, jakož i ohledně jeho výsledné podoby, vedou k tomu, že stále nebyl přijat příslušný legislativní návrh. Z tohoto důvodu v současnosti logicky nelze zhodnotit ani fungování EDIS, ani posoudit dopady případného vstupu ČR do bankovní unie v oblasti pojištění vkladů, a je proto třeba vyčkat dalšího vývoje.

U posuzovaných aspektů v oblasti pojištění vkladů v bankovní unii došlo oproti Aktualizaci 2016 k určitému vyjasnění a lepšímu chápání některých dílčích technických aspektů EDIS. EDIS však stále nemá konečnou podobu, vyjednávání na evropské úrovni stále probíhají a v současné době nepanuje ani shoda na politické úrovni, kdy by měl být spuštěn.

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

6. Širší kontext evropské integrace

Bankovní unie představuje jeden z prioritních evropských projektů uplynulých let a zároveň je význam jejího dalšího posilování (či dokončení) opakovaně potvrzován lidry členských států eurozóny i jejich ministry financí. Na úrovni orgánů Euroskupiny, k jejichž jednání byly v případě projednávání témat souvisejících s bankovní unií doposud zvány rovněž členské státy mimo eurozónu, nadále probíhají diskuze o dalším prohlubování hospodářské a měnové unie, jichž je posilování bankovní unie součástí. Výsledky těchto diskuzí jsou prozatím dílčí a u řady prvků bankovní unie dosud nebyla nalezena shoda. Platí však, že jedním z aspektů, který je třeba brát při rozhodování ČR o případném vstupu do bankovní unie v potaz, je jeho zasazení do celkového kontextu procesu evropské integrace a roli ČR v něm.

Aktualizace 2016 uváděla, že aspekty z pohledu evropské integrace⁴⁶ jsou významným hlediskem při posuzování zapojení ČR do bankovní unie, a to zejména s ohledem na strategické cíle ČR, pokud jde o její působení v EU. Vedle přínosů v podobě posílení snah ČR o pevné evropské ukotvení, pojetí vstupu do bankovní unie jako součásti širších příprav na přijetí společné měny a celkové podpory dosažení strategických zájmů ČR na evropské úrovni definovaných tehdejší Konceptí politiky ČR v EU však Aktualizace 2016 identifikovala také řadu problematických oblastí a rizik, zejména složitost rozhodovacího procesu v bankovní unii, administrativní překážky, včetně nárůstu nákladů, a nedostatečnou proporcionalitu přístupu k jednotlivým úvěrovým institucím, kterou ze svých počátečních zkušeností uváděly i členské státy bankovní unie. Za riziko byla označena rovněž nedokončenost druhého a třetího pilíře bankovní unie. Hodnocení Aktualizace 2016 uzavíralo, že politické rozhodnutí musí vzít v úvahu především věcné dopady případného vstupu ČR, jako státu mimo eurozónu, do bankovní unie.

V rámci posuzování širších geopolitických souvislostí je třeba vyhodnotit také kroky dalších členských států EU, které ve vztahu k bankovní unii jsou, nebo donedávna byly v pozici podobné ČR, a jejich reálné dopady. Od Aktualizace 2016 došlo k několika posunům. Změnila se situace u některých členských států, které nejsou součástí eurozóny: Bulharsko a Chorvatsko vstoupily do ERM II a v souvislosti s tím také do bankovní unie, přičemž tyto kroky jsou motivovány jejich cílem vstoupit v nejbližším možném termínu do eurozóny. Některé další země analyzují přínosy či naopak nevýhody případného vstupu do bankovní unie bez současné ambice přistoupení k eurozóně. Ve Švédsku a Dánsku byly v tomto kontextu v roce 2019 dokončeny a zveřejněny hodnotící studie.

Relevanci pro politickou reflexi dění v EU má brexit, kdy absence Spojeného království mimo jiné ovlivní váhu skupiny členských států mimo eurozónu, resp. bankovní unii, a způsob utváření zájmových koalic členských států k tématům týkajícím se bankovní unie.

Vedle postupu dalších členských států ve vztahu k účasti v bankovní unii může být pro ČR určitým faktorem v hodnocení dopadů případného vstupu, anebo setrvání mimo tento blok, také vnímání ČR některými účastníky trhu. Dalším faktorem by mohlo být i rozdílné vnímání ČR jako partnera a účastníka jednání o dokončení bankovní unie, jakkoli tento faktor lze jen obtížně kvantifikovat a je zatížen subjektivním hodnocením. V neposlední řadě je z politického hlediska důležité nastavení mechanismů bankovní unie z hlediska rovnocenného zacházení se zúčastněnými státy, které nejsou součástí eurozóny. Uvedené aspekty zohledňuje i struktura této kapitoly.

⁴⁶ Ve Studii 2015 a Aktualizaci 2016 byly aspekty spojené s evropskou integrací analyzovány v kapitole nazvané „Politické aspekty“.

6.1 ÚČAST NOVÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ V BANKOVNÍ UNII A ZVEŘEJNĚNÉ STUDIE DOPADŮ ÚČASTI ČI NEÚČASTI V JINÝCH ČLENSKÝCH STÁTECH

Všichni současní členové eurozóny jsou zároveň i členy bankovní unie. První dva členské státy EU mimo eurozónu se k bankovní unii připojily od 1. října 2020 (Chorvatsko a Bulharsko). V případě těchto zemí však vstup do bankovní unie nepředstavoval cíl sám o sobě, nýbrž splnění jejich závazku v souvislosti se vstupem do mechanismu ERM II a s plánovaným následným připojením k eurozóně. Zcela mimo ambici zavedení eura pak byly v dalších dvou členských státech (Švédsko a Dánsko) v roce 2019 zveřejněny studie k dopadům vstupu těchto zemí do bankovní unie, aniž by jakkoli měnily dosavadní kurs obou zemí do bankovní unie zatím nevstupovat.

6.1.1 Bulharsko a Chorvatsko

Bulharsko a Chorvatsko požádaly o vstup do bankovní unie v souvislosti s žádostí o vstup do ERM II v rámci úsilí o následné přijetí eura, neboť splnění tohoto kroku přislíbily, stejně jako provedení dalších souvisejících potřebných reforem. ECB dne 10. července 2020 u Chorvatska a Bulharska rozhodla o navázání úzké spolupráce (a tím o jejich připojení k bankovní unii) a též o zahrnutí chorvatské kuny a bulharského levu do ERM II. ECB v těchto zemích převzala přímý dohled nad systémově významnými bankami dne 1. října 2020. Eurem by se teoreticky v těchto zemích mohlo, za předpokladu splnění všech podmínek, vč. těch spojených s jejich řádným fungováním v ERM II, začít platit nejdříve od roku 2023.

Otázka změny podmínek vstupu do ERM II

Součástí podmínek, k jejichž splnění se Bulharsko v kontextu úsilí o vstup do ERM II zavázalo během jednání se zeměmi eurozóny, ERM II a evropskými institucemi, bylo podniknutí kroků ke vstupu do bankovní unie a splnění reformních závazků předtím, než požádá o vstup do ERM II, s tím, že se očekává současný vstup do ERM II a do bankovní unie. Prohlášení přijaté na okraji Euroskupiny dne 12. července 2018 tyto závazky stvrdilo a deklarovalo, že na základě principu rovného zacházení se bude obdobně postupovat i v případě dalších zájemců o členství v ERM II, což se potvrdilo v případě Chorvatska, jež svůj zájem o vstup do ERM II deklarovalo v červenci 2019 a obdobně jako Bulharsko se zavázalo k paralelnímu vstupu do bankovní unie.

Objevily se obavy, že provázáním vstupu do ERM II se vstupem do bankovní unie dochází k vytváření nových podmínek vstupu do ERM II, které jdou nad rámec unijního práva. Ze Stanoviska Právní služby Rady (dále jen „PSR“) k podmínkám přístupu do ERM II zpracovaného na žádost Hospodářského a finančního výboru (iniciovanou ČR) k této věci mj. vyplývá, že dodatečné podmínky pro vstup do ERM II nad rámec konvergenčních kritérií, včetně vstupu do bankovní unie, sice unijní právo nestanoví, ale jejich stanovení mu ani neodporuje. PSR ve stanovisku uvádí, že pro vstup do ERM II lze stanovit pouze podmínky, které přímo souvisí s cíli ERM II, tedy se stabilitou měnového kurzu. Dle PSR účast v bankovní unii přispívá k zajištění finanční stability, která je podmínkou pro stabilitu měny, proto se dle PSR jedná o přípustnou podmínku. Současně by se dle PSR měl obdobný přístup v souladu se zásadou rovného zacházení aplikovat i na všechny další žadatele o vstup do ERM II, ledaže by byly splněny podmínky pro případné odlišné zacházení ve smyslu

judikatury Soudního dvora EU.⁴⁷ S ohledem na skutečnost, že podmínka současného vstupu do bankovní unie není stanovena unijním právem a obě země přijaly tuto podmínku dobrovolně na základě předcházejících bilaterálních konzultací, není dle ČR možné tomuto aktu přikládat precedenční účinky. ČR tak nadále nevnímá participaci v bankovní unii za nutnou podmínku pro vlastní vstup do ERM II.

Výše uvedené okolnosti vstupu Bulharska a Chorvatska do bankovní unie však přímo nezasahují do rozhodování ČR, zda případně vstoupit do bankovní unie bez současné ambice zavedení eura v krátkém horizontu.

Časové aspekty procesu připojení se k bankovní unii

Doba trvání celého procesu připojení se k bankovní unii je značně individuální. Proces od deklarace záměru o přijetí do ERM II a bankovní unie do rozhodnutí trval přibližně 2 roky v případě Bulharska a přibližně 1 rok v případě Chorvatska. Od okamžiku rozhodnutí o přijetí do bankovní unie do doby faktického vstupu ECB zejména posuzovala, které instituce působící na území nově vstupujících států klasifikuje jako významné a stabilitu bankovního sektoru i jednotlivých bankovních institucí. Je však třeba upozornit, že se jednalo o hodnocení procesu, který byl komplexnější než pouze vstup do bankovní unie, neboť obě země vstupovaly též do mechanismu ERM II, navíc u každé z těchto zemí byly posuzovány i některé další podmínky. V neposlední řadě nejsou posuzované bankovní sektory a právní rámce Bulharska, Chorvatska a ČR plně srovnatelné. Je proto obtížné dovodit, jak dlouhý by byl samotný přístupový proces ČR pouze k bankovní unii.

Pokud by se tedy ČR rozhodla o navázání úzké spolupráce s ECB, lze počítat s procesem vyžadujícím minimálně 1 rok. Do rozhodnutí o přijetí do bankovní unie by pak bylo nutné provést veškeré přípravy a provést potřebné legislativní a nelegislativní změny.

6.1.2 Studie Švédska a Dánska k účasti v bankovní unii

Koncem roku 2019 byla publikována shrnutí výsledků zpráv o dopadech případného vstupu do bankovní unie vypracovaných v Dánsku a Švédsku. Politická diskuze o těchto výsledcích prozatím neproběhla, a tak postoj vlád obou zemí v této otázce zůstává nezměněn, tedy o vstup do bankovní unie v tuto chvíli neusilují.

Dánská studie o případné účasti v bankovní unii

Dánsko analyzovalo aspekty možné účasti v bankovní unii již dříve, a to v rámci své zprávy z roku 2015. Již tato zpráva se všeobecně klonila k účasti s tím, že účast je v dánském zájmu. Zároveň bylo identifikováno několik faktorů a otázek, které vyžadovaly další vyjasnění, než se o účasti rozhodne. Proto se dánská vláda na základě analýzy z roku 2015 pro vstup do bankovní unie nerozhodla a přijala pozici vyčkání dalšího vývoje, obdobně jako vláda ČR ve stejném roce.

Aktuální zpráva zpracovaná vládou speciálně ustavenou pracovní skupinou (z konce roku 2019) konstatuje, že faktory, které byly shledány nedostatečně vyjasněnými v dřívější zprávě (z roku 2015) zabývající se možností vstupu do bankovní unie byly povětšinou vyjasněny, což posiluje argumenty hovořící pro účast. V účasti v bankovní unii spatřuje zpráva celou řadu výhod a konstatuje, že například s ohledem na poměr velikosti některých dánských bank

⁴⁷ Zástupce ČR se proti precedenční povaze postupu uplatněnému vůči Chorvatsku a Bulharsku opakovaně ohradil na jednání Hospodářského a finančního výboru (EFC) s tím, že ČR nadále nepovažuje vstup do bankovní unie za podmínku vstupu do ERM II.

k velikosti ekonomiky by pro Dánsko bylo (v rámci prosazování jeho zájmů) výhodné se bankovní unie účastnit.

Současná dánská vláda dle dostupných informací záměr vstoupit do bankovní unie, který deklarovala vláda předchozí, nepřevzala a v reakci na zveřejnění zprávy dánské pracovní skupiny dánský ministr průmyslu, obchodu a finančních záležitostí navíc uvedl, že o případném vstupu do bankovní unie by měli rozhodnout dánští voliči v referendu. Tím v zásadě politická diskuze ke vstupu Dánska do bankovní unie nyní ustala.

Švédská studie o případné účasti v bankovní unii

Švédská studie je v závěrech opatrnější než dánská studie a nedává ani jasné doporučení. Švédsko posuzuje své případné členství v bankovní unii primárně optikou podmínek, kterým by v bankovní unii čelila jako země mimo eurozónu v porovnání s podmínkami, které mají země eurozóny. Ve studii je tak posuzováno nastavení bankovní unie a analyzovány kompenzační mechanismy pro státy mimo eurozónu, které mají zajistit rovnocenné zacházení. Studie nedochází k jasným závěrům. V některých případech konstatuje, že určitá výhoda, kterou by vstup mohl přinést, bude kompenzována určitou nevýhodou. Například v případě stability bankovního systému konstatuje zpráva neutrální dopad. Zpráva pak uzavírá, že záleží na politickém posouzení, zda se Švédsko pro vstup do bankovní unie rozhodne, či i nadále setrvá na současné pozici. K projednání závěrů švédské studie na politické úrovni zatím nedošlo.

V rámci vládní konzultace ke švédské studii zazněly různé názory. Dle švédského orgánu pro finanční dohled (FSA) by vstupem do bankovní unie došlo k výraznému zvýšení ekonomických a politických rizik pro Švédsko, které by se zároveň bankovní unie nemohlo jakožto členský stát mimo eurozónu účastnit za rovných podmínek. Švédská centrální banka (Riksbank) naopak vidí, vzhledem k rozsáhlým přeshraničním aktivitám švédských bank, účast Švédska v bankovní unii za přínosnou (Reuters, 2020).⁴⁸

6.2 DOPADY BREXITU

Spojené království bylo v řadě oblastí politik EU tradičním spojencem ČR a vahou svého finančního sektoru přirozeně pomáhalo zajistit zohlednění zájmů členských států mimo eurozónu při vyjednávání nové finanční legislativy. Po vystoupení Spojeného království z EU, tedy brexitu, se finanční aktivita EU koncentruje v bankovní unii (90 % bankovní činnosti oproti dřívějším 75 %). Přestože cílem EU má být budování vnitřního trhu jako celku, dánská studie z roku 2019 v tomto kontextu uvádí, že bankovní unie bude nakonec představovat přirozený výchozí bod pro finanční regulaci platnou v celé EU.⁴⁹

Brexit tak povede k oslabení pozice členských států EU mimo eurozónu, resp. bankovní unii, neboť absence Spojeného království coby vlivného spojence v řadě souvisejících otázek relativně ještě více posílí politický i ekonomický vliv bloku států eurozóny, resp. bankovní unie na úkor zbylých členských států EU. V případě setrvání mimo bankovní unii tak rostou nároky na zajištění adekvátní síly hlasu ČR, např. pomocí účinnějšího budování koalic podobně smýšlejících zemí. Oslabení pozice států mimo bankovní unii by bylo ještě

⁴⁸ Reuters, 2020. Swedish FSA says risks to joining EU banking union. [online] 24. 4. 2020 [cit. 10. 11. 2020]. Dostupné z: www.reuters.com/article/us-sweden-fsa-bankingunion-idUSKCN2261QT.

⁴⁹ Ministerstvo průmyslu, obchodu a financí Dánského království, 2019. Report from the Working Group on possible Danish Participation in the Banking Union. [online]. 19.12. 2019 [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://eng.em.dk/news/2019/december/report-from-the-working-group-on-possible-danish-participation-in-the-banking-union/>.

aktuálnější v případě, že by se k bankovní unii připojily další členské státy, čímž by se citelně snižoval význam skupiny členských států mimo bankovní unii.

Čeští zástupci se sice v současnosti podílejí na jednání o finanční a bankovní legislativě, včetně té související s bankovní unií, vliv státu mimo bankovní unii však může být omezený, a to zejména při snaze dosáhnout nějaké výjimky. Současné členské státy bankovní unie v Radě EU disponují kvalifikovanou většinou, tedy zabránit jejich rozhodnutí v případech, kde se rozhoduje kvalifikovanou většinou, a za předpokladu, že tyto státy budou zastávat stejný postoj, je již dnes velmi obtížné, což zmiňuje i švédská studie z roku 2019.⁵⁰ Na druhou stranu platí, že členstvím v bankovní unii nedojde k žádné změně hlasovací síly ČR v Radě EU, tedy postavení ČR v legislativním procesu EU se de iure nijak nezmění.

Z dřívějších i aktuálních diskuzí k tématům regulace finančních trhů zřetelně vyplývá, že dělicí linie v EU neprobíhá primárně mezi členskými a nečlenskými státy eurozóny či bankovní unie. Vývoj v posledních letech ukázal, že zásadní dělení je patrné mezi severem a jihem, např. v otázce rizik na finančním trhu, kdy každý z těchto bloků upřednostňuje jiný pohled a přístup k dalšímu utváření hospodářské a měnové unie. Konkrétní diskuze o kompetencích v oblasti dohledu a krizového řízení ukázaly, že soudržné bloky se formují i ze států tzv. domácích a hostitelských. Mimo ekonomickou oblast se v souvislosti s migrační krizí projevilo rovněž dělení na primárně staré členské státy a nové středoevropské členské státy. Z makro-politického hlediska se tak různé zájmové koalice či bloky reálně formují v závislosti na různých konkrétních otázkách.

S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že v aktuálním rozložení sil brexit sám o sobě nevede k bezprostřední potřebě vstupu ČR do bankovní unie.

6.3 VNÍMÁNÍ ČR JAKO ČLENA BU A SBLIŽOVÁNÍ REGULACE

Z hlediska vnímání ČR některými členskými státy, resp. částmi jejich politické reprezentace a veřejnosti, by účast v bankovní unii mohla vyslat pozitivní politický signál, že je ČR připravena podílet se na jednom z důležitých integračních projektů v hospodářské a měnové oblasti. Ten je, i díky tlaku ČR a ostatních členských států, otevřen členským státům mimo eurozónu a těmto státům je umožněno podílet se na diskuzích, přípravných pracích k nastavování nových mechanismů a jednáních o souvisejících reformách, které až ve výsledku vstoupí do formálního legislativního procesu. Účast ČR by znamenala též ochotu podílet se a nést zodpovědnost za celkovou finanční kondici v bankovní unii, tedy velké části jednotného trhu, na kterém je hospodářská prosperita ČR životně závislá. Zároveň by ze strany zúčastněných států mohl takový krok omezit jejich možné negativní vnímání aktivního vystupování ČR k věcem, které se týkají jen bankovní unie, zatímco sama dává najevo, že se účastnit nehodlá.

V neposlední řadě by vstup ČR do bankovní unie vedl k posílení spolupráce ČR s členskými zeměmi bankovní unie ze západní a severní Evropy. Zejména po odchodu Spojeného království z EU nabývá spolupráce středních a menších zemí na významu a v tomto smyslu lze vnímat členství ČR v bankovní unii jako nástroj pro efektivnější hájení českých národních zájmů. Současně by ČR aktivně posílila pozice těch členských států bankovní unie, se kterými sdílí zodpovědný přístup k rozpočtové a měnové politice.

⁵⁰ Ministerstvo financí Švédského království, 2019. Sweden and the banking union – summary. [online]. 10.12. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.government.se/legal-documents/2019/12/sweden-and-the-banking-union---summary/>.

Z hlediska vnímání ČR v ekonomické oblasti může být do budoucna účast ČR v bankovní unii posuzována trhem různě. Může dojít k posílení, oslabení nebo udržení stejné úrovně důvěry mezinárodních účastníků trhu v banky působící na českém trhu v souvislosti se zahrnutím pod regulační, dohledový a rezoluční rámec bankovní unie. Jednotný dohled ECB se těší vysoké důvěryhodnosti, stejně jako se vysoké důvěryhodnosti těší dohled ČNB. Centrální rezoluční autorita by mohla v delším období získat praxi ve zvládnání řešení krizí velkých přeshraničních bank po celé bankovní unii.

Zároveň stále platí, že kondice českého bankovního sektoru je v poměru k jiným členským státům velmi dobrá či dokonce nadstandardní (blíže viz kapitola 2), stejně tak úvěrové ratingy pro ČR. Taktéž nelze na základě objektivních dat srovnat důvěryhodnost centrálního dohledu ECB s důvěryhodností národního dohledu ČNB. Nelze vyloučit pozitivní efekt případného vstupu ČR do bankovní unie na důvěru v tuzemský trh, avšak stejně tak nelze vyloučit ani efekt negativní. Každopádně tento efekt nelze kvantifikovat a lze se i domnívat, že by jeho celkový dopad byl oproti jiným členským státům spíše poměrně omezený. Současně je třeba upozornit, že výše zmíněné efekty změny vnímání jsou pouze potenciální, a tedy se ani nemusí projevit.

Trhem posuzovaná atraktivita ČR v důsledku vstupu či setrvání vně bankovní unie se může, ale nemusí projevit také při rozhodování bankovních skupin o nastavení svých obchodních struktur včetně případné konsolidace. Členství v bankovní unii může, ale také nemusí, do tohoto rozhodování vstoupit jako jeden z faktorů, aniž by bylo možné říci, zda by bylo faktorem pozitivním, nebo negativním (blíže viz kapitola 3).

6.4 HÁJENÍ ZÁJMŮ ČLENSKÝCH STÁTŮ MIMO EUROZÓNU

K ochraně členských států mimo eurozónu byla přijata řada opatření, která mají mj. kompenzovat fakt, že členské státy neplatící společnou měnou nejsou zastoupeny v řídicím orgánu ECB (Radě guvernérů ECB). Byla proto zřízena Rada dohledu ECB, která je z hlediska svých odpovědností oddělena od výkonu měnové politiky, a ve které jsou státy účastníci se bankovní unie mimo eurozónu zastoupeny a mají stejná hlasovací práva. Návrhy rozhodnutí Rady dohledu ECB jsou považovány za přijaté, pokud je neodmítne nejvyšší orgán ECB – Rada guvernérů. Rada dohledu ECB přijala více než 7 500 rozhodnutí a žádné Radou guvernérů ECB dosud rozporováno nebylo.⁵¹ Ani členové eurozóny však nejsou v Radě guvernérů ECB zastoupeni trvale, neboť v ní funguje rotační systém.

Zúčastněné členské státy mimo eurozónu mohou – oproti členům eurozóny – případnému nevyhovujícímu rozhodnutí Rady guvernérů ECB nevyhovět. Tato možnost pro zúčastněné členské státy mimo eurozónu představuje spíše teoretickou pojistku pro naprosto výjimečné situace. Důsledkem jejího využití je totiž nutnost opustit bankovní unii, což je rovněž možnost, kterou členové eurozóny nedisponují. Takový krok je však představitelný pouze ve zcela mezní situaci, jelikož by mohl vyvolat potenciálně negativní důsledky politického i ekonomického charakteru, ať již z hlediska reakce na trhu, nebo čistě finančních nákladů s tím souvisejících (např. otázka navrácení prostředků odvedených do společných mechanismů). Tyto důsledky by však závisely na konkrétní situaci a je obtížné o nich ex ante spekulovat.

⁵¹ Ministerstvo průmyslu, obchodu a financí Dánského království, 2019. Report from the Working Group on possible Danish Participation in the Banking Union. [online]. 19.12. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://eng.em.dk/news/2019/december/report-from-the-working-group-on-possible-danish-participation-in-the-banking-union/>.

V rámci rozhodovacího procesu EBA byl zaveden princip dvojí většiny, podle kterého některá rozhodnutí EBA musí získat souhlas většiny členů bankovní unie a zároveň většiny členských států mimo bankovní unii. Toto aranžmá platí do doby, dokud počet nezúčastněných členských států neklesne na čtyři nebo méně. Po připojení Bulharska a Chorvatska k bankovní unii v říjnu 2020 zůstalo v menšině států stojících mimo bankovní unii šest členských států (Česko, Dánsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Švédsko). Blokační menšina, ke které postačuje názor poloviny nezúčastněných členských států, tak může fungovat pouze do doby, kdy se k bankovní unii připojí další dva státy. Pokud by se tak v budoucnosti stalo, blokační menšina nezúčastněných členských států by se změnila tak, že pro přijetí odlišného názoru bude vyžadovat jednomyslnost nezúčastněných členských států, což by pro ČR stále zachovalo větší míru vlivu než při vstupu do bankovní unie (blíže k této otázce viz kapitola 3). V současnosti však nejsou k dispozici informace, které by naznačovaly, že by k tomuto vývoji mělo v nadcházejícím období dojít.

Rovnocenné zacházení se zúčastněnými státy mimo eurozónu je také důležitým tématem v rámci krizového řízení a dojednávání nových mechanismů. Konkrétně u společného backstopu (blíže viz kapitola 4) bylo zajištěno, že bude zúčastněným státům mimo eurozónu poskytovat rovnocenné zacházení, co se týče klíčových podmínek, rozhodování a přístupu k informacím. Snahy o dojednání rovnocenného zacházení budou ze strany členských států mimo eurozónu uplatňovány i u dalších vznikajících či zamýšlených mechanismů, jako je např. EDIS.

Rovnocenné zacházení se všemi státy bankovní unie včetně těch, které do bankovní unie přistoupí později, není samo o sobě argumentem pro připojení se k bankovní unii, ale spíše nutným předpokladem pro příslušné úvahy o účasti. Avšak snahy o zajištění a promítnutí tohoto principu do existujících dohod, stejně jako očekávání jeho stálého dodržování u vzniku nových mechanismů, a spolu s kompenzačními mechanismy zavedenými speciálně pro členské státy mimo eurozónu, částečně rozptyluje obavy a rizika ohledně nerovného postavení ČR po jejím případném vstupu do bankovní unie.

6.5 ZÁVĚRY K ŠIRŠÍMU KONTEXTU EVROPSKÉ INTEGRACE

Z důvodu vysoké míry otevřenosti ekonomiky a hospodářské provázanosti má ČR eminentní zájem na stabilitě a prosperitě eurozóny, k níž by existence bankovní unie měla výraznou měrou přispívat. Jinou otázkou však je, zda by vzhledem k významu projektu bankovní unie případná účast ČR v ní v současné fázi jejího budování posílila snahy ČR o pevné evropské ukotvení (tj. být součástí integračního jádra) či mohla ovlivnit vnímání ČR v rámci EU a roli, kterou zaujímá v procesu evropské integrace.

Vstupem dalších dvou členských států (Bulharska a Chorvatska) do bankovní unie v roce 2020 dochází k dalšímu oslabování pozice států stojících mimo ni, přičemž po možném vstupu dalších členských států se tento proces dále umocní. Své analýzy dopadů případného vstupu do bankovní unie si zpracovaly Dánsko a Švédsko, nicméně politické rozhodnutí v těchto zemích nepadlo a v Dánsku navíc diskuze prozatím spíše ustala.

Významnou okolností pro další vývoj EU je brexit, kdy vystoupením Spojeného království vypadl z tzv. velké čtyřky jediný stát, který stál mimo eurozónu a bankovní unii. Je třeba

sledovat dopady tohoto faktu na reálné fungování a rozhodování v jednotlivých orgánech.⁵² Stejně tak je třeba dále sledovat vývoj v dalších členských státech a dynamiku budování koalic napříč zeměmi účastnicími se bankovní unie i státy stojícími vně tohoto projektu. V aktuálním rozložení sil však brexit sám o sobě nevede k bezprostřední potřebě vstupu ČR do bankovní unie.

Nadále z obecného hlediska platí, že vstup do bankovní unie může pro některé subjekty představovat určitý signál, kterým by ČR deklarovala svou podporu a zájem o aktivní účast na prohlubování integrace v rámci EU v širším kontextu, zejména na prohlubování vnitřního trhu, což se pak může odrazit ve vnímání ČR v rámci dalších jednání. Takové rozhodnutí může mít dopad také na vnímání tuzemského trhu. Účast v bankovní unii by ČR umožnila účastnit se přímo některých diskuzí a rozhodování, vč. přípravných a neformálních jednání.

Rovnocenné zacházení pro zúčastněné státy mimo eurozónu sice není argumentem pro samotný vstup ČR do bankovní unie, nicméně jeho zajištění spolu s některými kompenzačními mechanismy částečně rozptyluje obavy a rizika ohledně nerovného postavení ČR po jejím případném vstupu do bankovní unie.

Pokud však ČR nebude přesvědčena, že vstup do bankovní unie pro ni dává smysl z hlediska jejích dlouhodobých priorit, nemá pro ni vstup do bankovní unie ze strategických či politických důvodů význam. ČR v současnosti není pod žádným tlakem ze strany institucí EU ani členských států, aby do bankovní unie vstoupila.

Aspekty evropské integrace v současné době nevedou k jasnému doporučení usilovat o vstup do bankovní unie. Navíc nadále platí, že politické rozhodnutí musí vzít v úvahu především věcné dopady případného vstupu ČR, jako státu mimo eurozónu, do bankovní unie.

⁵² V nejbližší době zůstává pozice ČR v procesu rozhodování EBA o klíčových technických standardech nadále silná, neboť v procesu revize nařízení o EBA, která vstoupila v účinnost od 1. ledna 2020, nedošlo ke změně dvoukomorového hlasování. Pozice zemí mimo bankovní unii byla naopak posílena ve správní radě EBA, která nově čítá dva členy Rady ze zemí mimo eurozónu.

7. Závěr

S ohledem na dílčí závěry jednotlivých kapitol se doporučuje za současných podmínek neusilovat o vstup do bankovní unie a nadále zachovat tzv. vyčkávací přístup.

Jelikož další aktualizace materiálu „Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladěnosti ČR s eurozónou“ jako jednoho ze vstupů pro další vyhodnocení dopadů účasti či neúčasti ČR v bankovní unii bude provedena na konci roku 2022, a s ohledem na předsednictví ČR v Radě EU v druhé polovině roku 2022 se jeví jako vhodné, aby byla příští aktualizace zpracována v první polovině roku 2023. 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.**

Seznam literatury a použitých zdrojů

- ABASCAL, María, ALONSO-GISPERT, Tatiana, FERNÁNDEZ DE LIS, Santiago a GOLECKI Wojciech, 2014. A banking union for Europe: Making a virtue out of necessity. In: *BBVA Research* [online]. 24.11. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.bbva.com/en/publicaciones/a-banking-union-for-europe-making-a-virtue-out-of-necessity/>
- ANDERSSON, Magnus, KOK, Christoffer, MIRZA, Harun, MÓRÉ, Csaba a MOSTHAF, Jonas, 2018. How can euro area banks reach sustainable profitability in the future? In: *Financial Stability Review November 2018*. [online]. 29.11. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr201811.en.html>
- Bank for International Settlements (BIS), 2020. *Annual Economic Report*. [online]. 30.6. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e.htm>
- DUIJM, Patty a SCHOENMAKER, Dirk, 2018. European bank mergers: domestic or cross-border. In: *Bruegel* [online]. 21.6. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.bruegel.org/2018/06/european-bank-mergers-domestic-or-cross-border/>
- ELLIOT, Douglas J, 2012. Key Issues on European Banking Union - Trade-Offs and Some Recommendations. In: *Brookings Institution* [online]. 14.11. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.brookings.edu/research/key-issues-on-european-banking-union-trade-offs-and-some-recommendations/>
- Evropská komise, 2016. Effects analysis on the European deposit insurance scheme (EDIS). [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_cs
- Evropská komise, 2017a. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o jednotném mechanismu dohledu zřízeném podle nařízení (EU) č. 1024/2013 COM (2017) 591 final. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0591&from=en>
- Evropská komise, 2017b. Commission staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Single Supervisory Mechanism established pursuant to Regulation (EU) No 1024/2013 SWD(2017) 336 final. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017SC0336&from=EN>
- Evropská Komise, 2020. *European Economic Forecast. Summer 2020*. [online]. 7.7. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-summer-2020_en
- Evropská rada, 2018. Závěry zasedání Evropské rady 29. června 2018 (článek 50) [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/06/29/20180629-euco-conclusions-art-50/>

Evropský orgán pro bankovníctví, 2020. *The EU Banking Sector: First Insights Into the COVID-19 Impacts*. [online]. 7.7. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: [https://eba.europa.eu/search?search_api_views_fulltext=EBA%20FREP%202020%20F17&item_type=All&file_field_document_type=All&search_api_aggregation_1\[min\]\[date\]=&search_api_aggregation_1\[max\]\[date\]=&items_per_page=20](https://eba.europa.eu/search?search_api_views_fulltext=EBA%20FREP%202020%20F17&item_type=All&file_field_document_type=All&search_api_aggregation_1[min][date]=&search_api_aggregation_1[max][date]=&items_per_page=20)

Evropský účetní dvůr, 2016. *Zvláštní zpráva č. 29/2016: Jednotný mechanismus dohledu – dobrý začátek, jsou však zapotřebí další zlepšení*. [online]. 18.11. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=39744>

GOYAL, Rishi, BROOKS, Petya Koeva, PRADHAN, Mahmood, TRESSEL, Thierry, DELL'ARRICCIA, Giovanni a PAZARBASIOGLU, Ceyla, 2013. A Banking Union for the Euro Area. IMF Staff Discussion Note. In: *IMF Staff discussion notes* [online]. 12.2. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf>

GUINDOS, Luis de, 2019. Challenges for bank profitability. In: *Evropská centrální banka* [online]. 1.5. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190501~7733ecc1a9.en.html>

HÜTTL, Pia a SCHOENMAKER, Dirk, 2015. Should the 'outs' join the Banking Union? In: *European Economy* [online]. 2.3. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://economy.europa.eu/leading-articles/should-the-outs-join-the-banking-union/>

Jednotný výbor pro řešení krizí, 2017. *Resolution Cases*. [online]. 14.6. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://srb.europa.eu/en/content/resolution-cases>

KPMG, 2017. *State of the Banking Union*. [online]. 1.12. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2017/12/state-of-the-banking-union-fs.html>

MERLER, Silvia a PORCARO, Giuseppe, 2017. Critical functions and public interest in banking services: Need for clarification? In: *Bruegel* [online]. 18.12. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA%282017%29614479

MERSCH, Yves, 2013. The single market and banking union. In: *European Central Bank* [online]. 29.8. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130829.en.html>

Mezinárodní měnový fond, 2014. *2014 Article IV Consultation with the Euro Area Concluding Statement of the IMF Mission*. [online]. 19.6. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/52/mcs061914>

Mezinárodní měnový fond, 2015. Central and Eastern Europe: New Member States (NMS) Policy Forum, 2014, Selected Issues Paper. In: *IMF Country Report No. 15/98* [online]. 7.4. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1598.pdf>

Mezinárodní měnový fond, 2019. Euro Area Policies: 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Member Countries In: *IMF Country Report No. 19/219* [online]. 11.7. [cit. 4.11.2020]. Dostupné 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>

Mezinárodní měnový fond, 2020. *Global Financial Stability Report Update: Financial Conditions Have Eased, but Insolvencies Loom Large*. [online]. 24.6. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2020/06/25/global-financial-stability-report-june-2020-update>

Ministerstvo financí Švédského království, 2019. *Sweden and the banking union – summary*. [online]. 10.12. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.government.se/legal-documents/2019/12/sweden-and-the-banking-union---summary/>

Ministerstvo průmyslu, obchodu a financí Dánského království, 2019. *Report from the Working Group on possible Danish Participation in the Banking Union*. [online]. 19.12. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://eng.em.dk/news/2019/december/report-from-the-working-group-on-possible-danish-participation-in-the-banking-union/>

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, 2020. *Global outlook less pessimistic, but risks and uncertainty remain high*. [online]. 16.9. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/economic-outlook/>

Rada EU, 2016. Výsledky zasedání Rady pro hospodářské a finanční věci dne 17. června 2016. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/ecofin/2016/06/17/>

RAPOSO, Inês Goncalves, WOLFF, Guntram B. a PORCARO, Giuseppe, 2017. How has banking union changed mergers and acquisitions, In: *Bruegel* [online]. 13.9. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.bruegel.org/2017/09/how-has-banking-union-changed-mergers-and-acquisitions/>

REUTERS, 2020. Swedish FSA says risks to joining EU banking union. [online] 24.4. [cit. 10.11.2020]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/article/us-sweden-fsa-bankingunion-idUSKCN2261QT>

SCHNABEL, Isabel a VÉRON, Nicolas, 2018. Completing Europe's Banking Union Means Breaking the Bank-Sovereign Vicious Circle. In: *Peterson Institute for International Economics* [online]. 14.5. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/completing-europes-banking-union-means-breaking-bank-sovereign>

VÉRON, Nicolas, 2015. Europe's radical banking union. In: *Bruegel* [online]. 5.5. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.bruegel.org/2015/05/europes-radical-banking-union/>

Výbor pro finanční stabilitu, 2020. *COVID-19 Pandemic: Financial Stability Implications and Policy Measures Taken - Report to the G20*. [online]. 15.7. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://www.fsb.org/2020/07/covid-19-pandemic-financial-stability-implications-and-policy-measures-taken-report-to-the-g20/>

Seznam předpisů

Evropský parlament a Rada EU, 2014. Směrnice Evropského parlamentu a rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů. Úř. věst. L 173/149, 12. 6. 2014, s. 149—178. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0049>

Evropský parlament a Rada EU, 2015. Směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES. Úř. věst. L 141, 5. 6. 2015, s. 73—117. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>

Rada EU, 2013. Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi. Úř. věst. L 287, 29.10.2013, s. 63—89. [cit. 4.11.2020]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32013R1024>

Usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2015 č. 84 ke Studii dopadu účasti či neúčasti České republiky v bankovní unii.

Usnesení vlády České republiky ze dne 30. května 2016 č. 480 k aktualizaci Studie dopadu účasti či neúčasti České republiky v bankovní unii.

Usnesení vlády České republiky ze dne 27. ledna 2020 č. 79 ke Zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. prosince do 31. prosince 2019.

Usnesení vlády České republiky ze dne 7. prosince 2020 č. 1283 o vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou.

Zákon č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, ve znění pozdějších předpisů.

PŘÍLOHY

PŘÍLOHA KE KAPITOLE 2

Tato příloha volně navazuje na znění původní kapitoly „Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR“, uvedené ve Studii 2015, resp. v její následné Aktualizaci 2016, po opětovném provedení aktualizace vybraných i 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 indikátorů⁵³ 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, jehož cílem není snaha předjímat či predikovat budoucí vývoj.

Oproti Studii 2015 a Aktualizaci 2016 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 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.

Interpretaci zlepšení některých ukazatelů odolnosti bankovních sektorů v zemích bankovní unie a důsledků onemocnění COVID-19 lze také nalézt v samotném textu kapitoly 2.

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

Zdroje nejistoty dopadů COVID-19 na finanční sektor zmiňované v mezinárodních analýzách

Níže provedená stručná rešerše analýz mezinárodních institucí naznačuje, že důsledky pandemie COVID-19 se mohou plně projevit až **se zpožděním**, a to **různě intenzivně** v případě jednotlivých bank či států, což znesnadňuje věrohodné srovnání dopadu COVID-19 napříč členskými státy EU. V této souvislosti je zmiňován mj. nejasný vývoj pandemie a jeho důsledky na hospodářský vývoj a působení zmírňujících či odkladných opatření (např. moratorií na splátky úvěrů či opatření na trhu práce).

Prvotní (a do značné míry omezený) rozbor možných důsledků pandemie COVID-19 by vyžadoval údaje přinejmenším ke konci roku 2020, která budou vzhledem k vykazovacím lhůtám k dispozici nejdříve až v roce 2021. Dlouhodobější dopady lze předpokládat ještě později, tj. nejdříve v průběhu roku 2021. **Důsledky pandemie COVID-19**, tak aby umožňovaly

⁵³ Vzhledem k tomu, že datový ukazatel „podíl vkladů finančních institucí z eurozóny na financování domácího bankovního sektoru“ nemusí adekvátně odrážet situaci v jednotlivých státech z hlediska zkoumané problematiky, bylo rozhodnuto, že nebude opětovně využit.

věrohodné přeshraniční srovnání jednotlivých ukazatelů, se tedy mohou plně projevit v bankovním sektoru **až v delším časovém horizontu**. Z tohoto důvodu bylo zvoleno **srovnání jednotlivých ukazatelů na základě údajů ke konci roku 2019**.

Financial Stability Board ve své zprávě o dopadech pandemie COVID-19 na finanční stabilitu⁵⁴ zmiňuje „princiální nejistotu“ plynoucí z vývoje pandemie, omezení hospodářské aktivity a vývoje ekonomiky. Mezinárodní měnový fond uvádí „obrovskou“, OECD⁵⁵ pak „značnou“ nejistotu ohledně dopadu dalšího vývoje na finanční trhy a finanční stabilitu. „Bezprecedentní“ situace, kdy na ekonomickou aktivitu působí omezení proti šíření COVID-19, dle výroční zprávy BIS⁵⁶ výrazně zvyšuje nejistotu ohledně budoucího vývoje (ekonomiky a finančních trhů).

Zpráva o finanční stabilitě ECB z května 2020 mj. zmiňuje obavy, že nejistota dopadů na hospodářství (a následně na finanční sektor) „může určitou dobu přetrvávat“. To naznačuje, že ani o několik měsíců aktuálnější hodnoty ukazatelů by nebyly využitelné jako adekvátní zdroj pro odhad dopadů krize v souvislosti s COVID-19.

Výroční zpráva Evropské rady pro systémová rizika (dále jen „ESRB“) z července 2020 hovoří o „bezprecedentní nejistotě ohledně vývoje pandemie a jejího dopadu na ekonomické chování, jakož i ohledně souvisejících opatření k omezení šíření COVID-19 a úspěšnosti přijatých politických opatření. Výsledkem je také nejistota ohledně konečného dopadu pandemie na finanční stabilitu v EU a na materializaci systémových rizik.“

Evropská komise⁵⁷ naznačuje, že dopady COVID-19 budou rozdílné napříč jednotlivými bankami a členskými státy, když upozorňuje na riziko růstu nevykonných úvěrů, zejm. v případě těch bank, které mají vysoké expozice vůči hospodářským sektorům zasaženým důsledky pandemie COVID-19 nebo vůči nejvíce zasaženým zemím.

Obtížnost posouzení bankovního sektoru v EU ve stávající situaci zvýšené nejistoty v souvislosti s onemocněním COVID-19 se projevila i v analýzách odolnosti bank provedených EBA a ECB. EBA namísto plánovaného zátěžového testu provedl pouze značně zjednodušenou tzv. analýzu citlivosti bankovního sektoru⁵⁸. Nicméně „vzhledem k nejistotě dopadu krize (COVID-19) na ekonomiku a některým provedeným předpokladům jsou odhady v této analýze“ dle EBA „předběžné a měly by být interpretovány s opatrností“. Dokument upozorňuje, že „přetrvávající nejistota ohledně závažnosti krize COVID-19, délky recese a rychlosti hospodářského zotavení rovněž znesnadňuje posouzení možného dopadu krize na bankovní sektor EU“. Nejistý je dle EBA i dopad opatření usilujících o zmírnění negativních důsledků COVID-19.

ECB namísto vlastního plánovaného zátěžového testu zveřejnila také jen značně zjednodušenou tzv. analýzu zranitelnosti pro 86 hlavních bank eurozóny. Analýza se zaměřuje na posouzení dopadů v „rané fázi po šoku způsobeném COVID-19“ (*at early stage in wake of coronavirus shock*), což může naznačovat pochybnosti o možnosti adekvátního posouzení dopadů v delším

⁵⁴ FSB: COVID-19 Pandemic: Financial Stability Implications and Policy Measures Taken. Report submitted to the G20 Finance Ministers and Governors. 15 July 2020.

⁵⁵ IMF: Global Financial Stability Update. June 2020. OECD - Global Economic Outlook 2020.

⁵⁶ BIS: Annual Economic Report. June 2020.

⁵⁷ European Commission: Summer forecast. July 2020.

⁵⁸ EBA: The EU Banking Sector: First Insights Into the COVID-19 Impacts. Thematic Note. EBA/REP/2020/17. May 2020.

horizontu. Vyhodnocení dopadů podpůrných opatření je spojeno s řadou silně zjednodušujících předpokladů.

Na rozdíl od zátěžových testů v minulosti byly výsledky obou výše zmíněných analýz ECB a EBA zveřejněny jen na agregované úrovni, tedy nikoli pro jednotlivé úvěrové instituce, což může opět naznačovat zvýšenou analytickou nejistotu a následně znesnadňuje porovnání možného vývoje v jednotlivých členských státech.

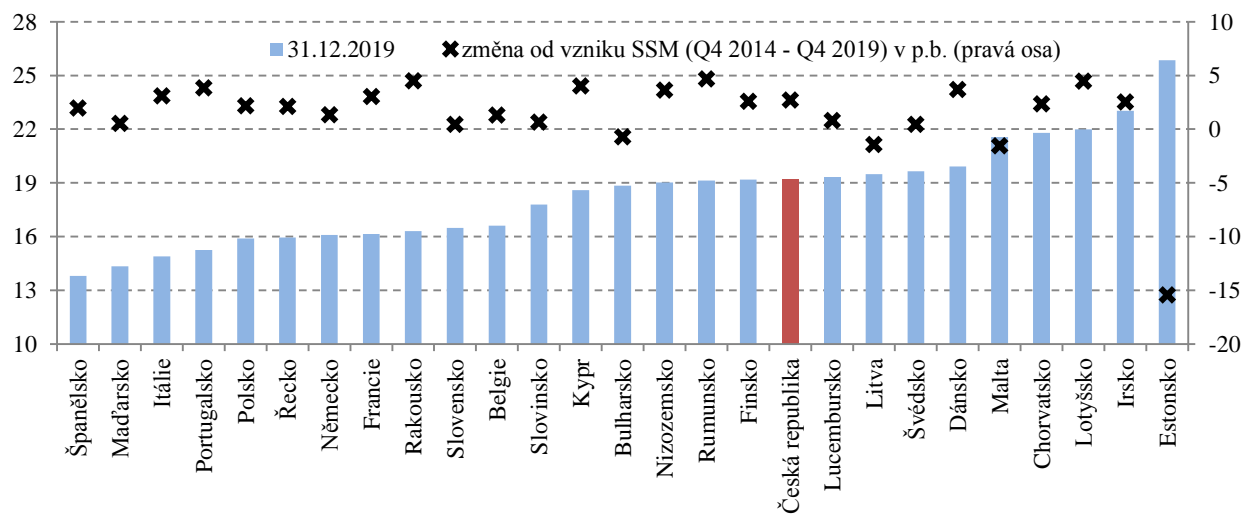
Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR

Míra kapitalizace a ziskovosti domácího bankovního sektoru

Míra kapitálové přiměřenosti (Tier 1 ratio) bankovního sektoru v ČR jako celku byla ke konci roku 2019 oproti řadě dalších zemí EU i nadále vyšší, což lze interpretovat jako atribut relativně vyšší odolnosti sektoru (Graf č. 1). V letech 2014 až 2019 sice všechny země bankovní unie s výjimkou Estonska vykázaly zlepšení tohoto ukazatele, přírůstek v ČR (2,7 p.b.) byl však vyšší než medián v EU (2,2 p.b.).

Kromě toho, navzdory zmiňovanému zlepšení v bankovní unii, řada významných zemí i nadále vykazovala významně podprůměrné hodnoty (Španělsko, Itálie, Portugalsko, Řecko, Francie, ale i Rakousko či Německo). 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 červenci 2020. Ve shrnutí výsledku těchto zátěžových testů je uvedeno, že „*Makrozátěžový test bankovního sektoru doložil jeho kapitálovou i likviditní odolnost vůči zvoleným scénářům. Avšak*

v případě naplnění nepříznivého scénáře by měl pro udržení celkového kapitálového poměru sektoru nad 8% regulační hranicí na horizontu zátěžového testu klíčovou roli bankami držený kapitálový přebytek.“

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

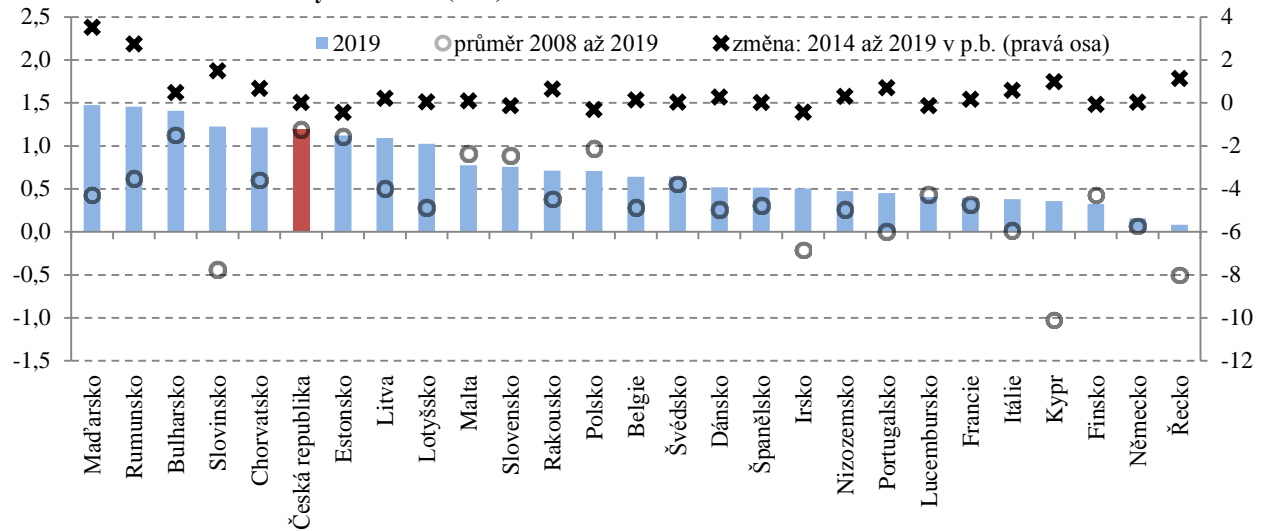
Ziskovost tuzemského bankovního sektoru (měřená rentabilitou aktiv, angl. return on assets – dále jen „ROA“) byla dle Grafu č. 2 ve srovnání s ostatními státy značně nadprůměrná, když v roce 2019 ROA pro ČR činila 1,2 %. Mezi země s významným zlepšením hodnoty tohoto ukazatele (v období let 2014 až 2019) patřilo Maďarsko, Rumunsko, Slovinsko či Řecko. V případě ČR se dosažená hodnota během tohoto období v podstatě nezměnila (nárůst od konce roku 2014 o 0,1 p.b.), ČR tak i nadále zůstávala ve skupině zemí s výrazně nadprůměrnou hodnotou tohoto ukazatele. Dosažený dlouhodobý průměr od světové finanční krize v roce 2008 byl v ČR ve srovnání s ostatními státy EU vůbec nejvyšší. V řadě klíčových zemí přitom docházelo ke kombinaci působení nízké míry kapitálové přiměřenosti a relativně nízké ziskovosti (Španělsko, Portugalsko, Francie, Itálie, Německo a s nejnižší ziskovostí pak Řecko).

Přiměřená (a relativně stabilní) úroveň **ziskovosti** je vnímána⁵⁹ jako klíčová podmínka pro odolnost bankovního sektoru. Dostatečná výnosnost aktiv a kapitálu je totiž zejm. v delším horizontu klíčová pro schopnost bank (i) **zvyšovat** svůj **kapitál** prostřednictvím **zadržení** části **zisků**, (ii) navyšovat kapitál **z vnějších zdrojů** (vyšší výnosnost kapitálu omezuje tendenci k rozředění vlastnických podílů stávajících akcionářů a tím omezuje jejich potenciální nechuť navýšit kapitál z vnějších zdrojů a současně motivuje **investory** stát se novými akcionáři), a následně (iii) prostřednictvím adekvátní úrovně kapitálu **udržovat svou odolnost** vůči nečekaným šokům. Naopak setrvalé nepřiměřeně nízká ziskovost bankovního sektoru v řadě zemí eurozóny je faktor zvyšující pochybnosti o schopnosti tohoto sektoru generovat kapitál pro zajištění odolnosti vůči nečekaným šokům.

⁵⁹ ECB: L. de Guindos, Vice-President of the ECB, OMFIF City Lecture, London, 1 May 2019: Challenges for bank profitability. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190501~7733ecc1a9.en.html>

ECB: How can euro area banks reach sustainable profitability in the future? (Magnus Andersson, Christoffer Kok, Harun Mirza, Csaba Móré and Jonas Mosthaf), Financial Stability Review November 2018.

Graf 2 Ziskovost aktiv úvěrových institucí (v %)



Pramen: ECB Statistical Data Warehouse.

Podíl nevykonných 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, která 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 nevykonných úvěrů v letech 2014 až 2019 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 nevykonných úvěrů v těchto zemích zůstaly nadále vysoké ve srovnání s podprůměrnou hodnotou podílu nevykonných úvěrů v ČR. Navíc je třeba toto částečné **zlepšení** v řadě zemí bankovní unie **posuzovat v širším kontextu**, který je uveden níže.

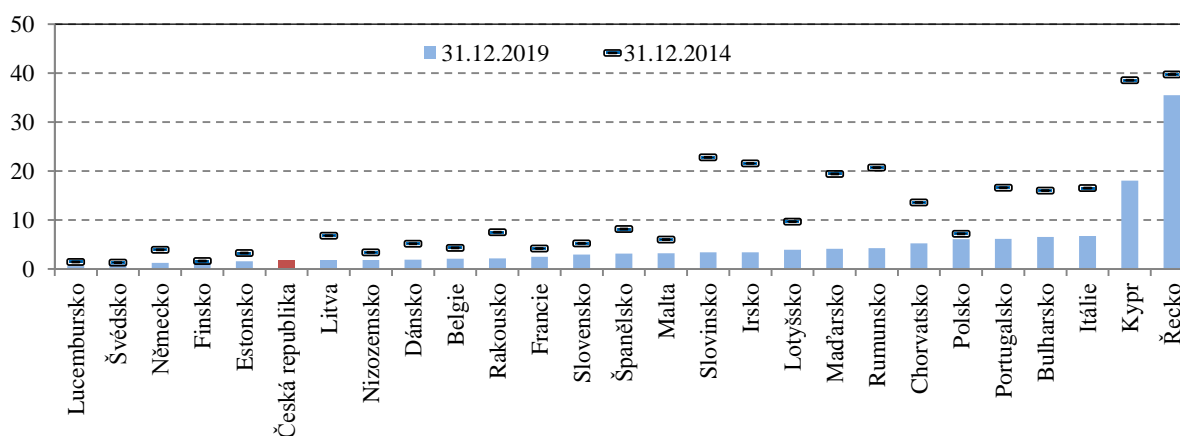
Přetrvávajícím problémem pro země bankovní unie v oblasti nevykonných úvěrů byla mj. **nerovnoměrnost poklesu** jejich podílu – dlouhodobě výrazně vyšší procentní podíly zůstávaly zejm. v případě Řecka, Kypru, Itálie a Portugalska. Relativně vysoké hodnoty vykazovaly i země, kde nedávno došlo k oznámení jejich vstupu do bankovní unie (Bulharsko a Chorvatsko), ale také Polsko a Maďarsko.

Dosavadní zlepšení v řadě zemí bankovní unie může být jen dočasné, pokud k němu do značné míry přispěly faktory, které v budoucnu již nemusí působit stejně intenzivně jako doposud, ke kterým patří mj. **dosavadní monetární stimul ze strany ECB** a z něho vyplývající oživení ekonomické aktivity a poptávka investorů po portfoliích nevykonných úvěrů, a také poměrně **příznivý hospodářský vývoj ve světě před pandemií COVID-19**. Tyto faktory následně podpořily zlepšování kvality úvěrového portfolia bank prostřednictvím **zvýšení (i) schopnosti dlužníků splácet své závazky, (ii) schopnosti bank přesunout portfolia nevykonných úvěrů ze svých bilancí**, mj. díky zvýšené poptávce investorů, která působila na

růst 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 nevykonných úvěrů v letech 2014 – 2019 také **nelze odvozovat nárůst schopnosti** bankovních institucí v jednotlivých zemích **efektivně se vypořádat s možným budoucím nárůstem podílu nevykonných úvěrů**. Poměrně nízká míra kapitálové přiměřenosti v řadě zemí by mohla v budoucnu znesnadňovat budoucí snižování objemu nevykonných úvěrů, které může být spojené s negativními dopady na objem kapitálu bank a míru kapitálové přiměřenosti. Podobně i **efektivnost mechanismů** (právních, soudních či jiných) pro snižování nevykonných úvěrů se nemusí ukázat jako adekvátní, pokud by tyto systémy byly opět nuceny vypořádat se s důsledky vysokých, resp. rostoucích objemů nevykonných úvěrů.

Graf 3 Podíl nevykonných úvěrů na celkovém objemu úvěrů (v %) ⁶⁰



Pramen: ECB Statistical Data Warehouse (gross non-performing loans and advances % of total).

Obecně lze také dodat, že ukazatel podílu nevykonných úvěrů může být ovlivněn nastavením měnové politiky. Je-li navíc 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. Politické rozhodnutí o měnové politice, tj. o zavedení jednotné měny euro, proto 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.⁶¹ Relativně nižší závislost domácího

⁶⁰ Data pro rok 2014 nebyla pro ČR k dispozici.

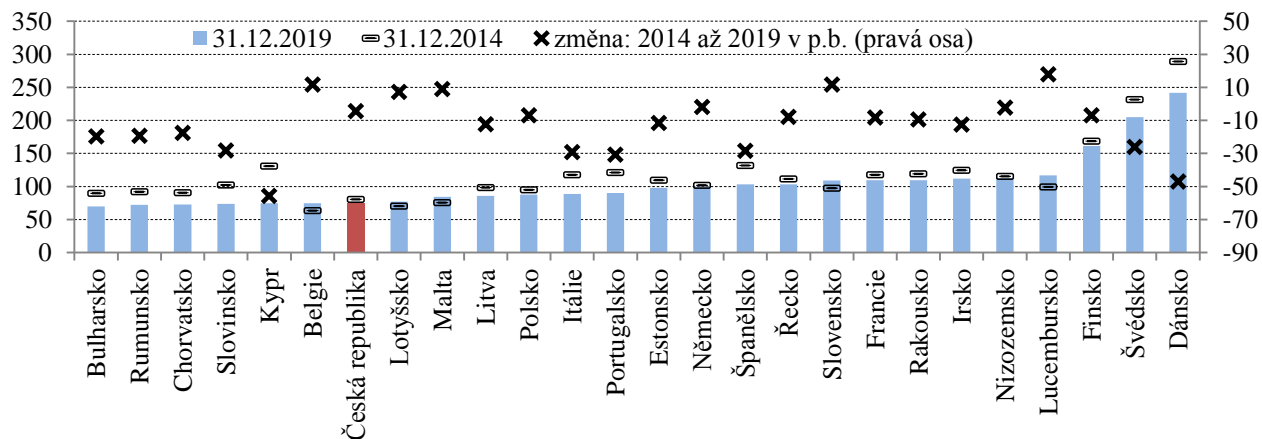
⁶¹ Basilejský výbor (pravidla Basel III) považuje vklady za stabilní zdroj financování a zařazuje je do ukazatele čistého stabilního financování (NSFR). Současně však obecně platí, že v případě zásadnějších problémů v bankovním sektoru, které by se projevovaly runem klientů na banku, by samozřejmě bankovní vklady stabilní být nemusely.

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) projeví nejprve na velkoobchodním 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 stabilnější zdroj financování. Bankovní sektor s dominantním podílem klientských vkladů je tedy obecně 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 2019 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 například Švédsko a Dánsko.⁶² Z dalších zemí mimo bankovní unii však vykazují zřetelně vyšší hodnoty například Maďarsko, Polsko nebo Rumunsko.

Podstatný vliv na odolnost bankovního sektoru v oblasti likvidity mají rovněž další dílčí faktory, například struktura splatnosti vkladů a struktura jiných zdrojů financování bank a obdobně likvidita a struktura splatnosti aktiv. Nicméně příčiny vývoje v těchto dílčích oblastech spočívají také v působení dlouhého období nízkých úrokových sazeb a dalších faktorů. Mezinárodní srovnání všech souvislostí by překračovalo záběr této analýzy.

Graf 4 Poměr klientských úvěrů ke klientským vkladům (v %)⁶³



Pramen: ECB Statistical Data Warehouse.

Pozn.: data za sektor MFIs⁶⁴ bez centrálních bank.

⁶² 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.

⁶³ V případě Maďarska nebyla hodnota ukazatele v databázi ECB k dispozici.

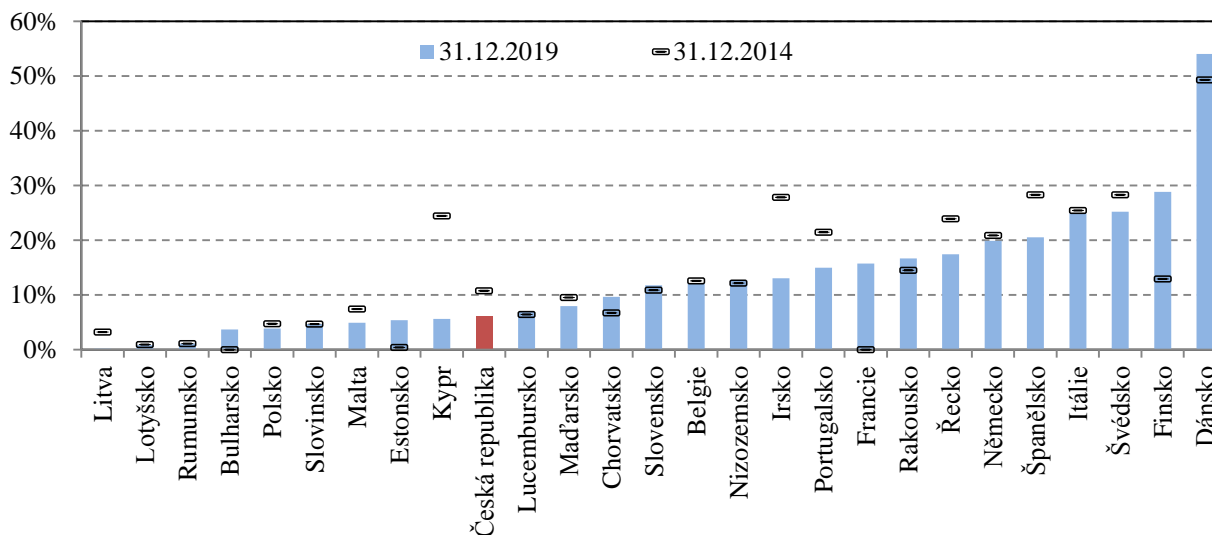
⁶⁴ Do kategorie měnových a finančních institucí (MFIs) kromě úvěrových institucí obecně patří tzv. ostatní společnosti přijímající vklady (*other deposit-taking corporations*), fondy peněžního trhu a také centrální banky, které však při výpočtu tohoto ukazatele byly vyňaty.

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 zejména v případě bank z některých zemí eurozóny může být rostoucí podíl využití aktiv jako nástroje zajištění financování zdrojem obav ohledně další udržitelnosti jejich financování. Rizikem, které je také spojeno 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 nejvyšší aktiva, průměrná kvalita zbývajících nezatížených aktiv se tak snižuje.

Graf č. 5 ukazuje srovnání zatíženosti aktiv. Ta v roce 2019 dosahovala v případě bankovního sektoru v ČR přibližně 6 % aktiv sektoru a oproti roku 2014 klesla. Naopak ve většině zemí EU, a to včetně největších zemí bankovní unie, byly pozorovány výrazně vyšší hodnoty. 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.

Graf 5 Podíl aktiv úvěrových institucí využitých jako zajištění pro jejich financování vzhledem k objemu aktiv

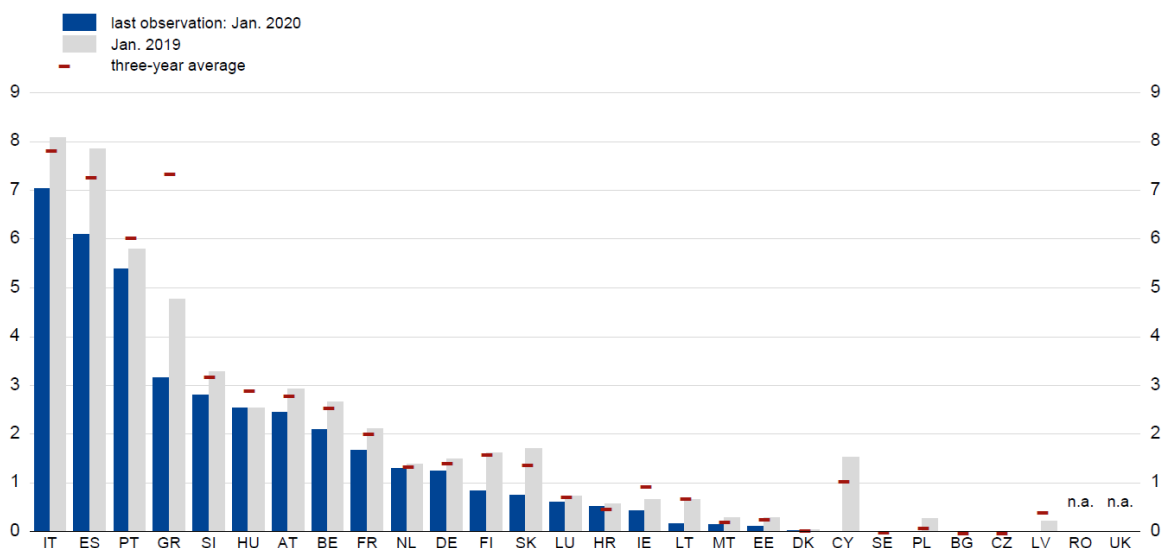


Pramen: ECB Statistical Data Warehouse.

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. Současně 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 %) ⁶⁵



Sources: ECB and ECB calculations.

Notes: MFIs excluding the ESCB and Money Market Funds. Banks' funding by central banks comprises all loans granted by the ESCB. Total liabilities exclude capital and reserves as well as remaining liabilities.

Pramen: ESRB Risk Dashboard, April 2020.

Úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků a její vztah k odolnosti finančního 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 2019 byla v řadě zemí eurozóny ve srovnání s ČR 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 přitom v příznivější situaci nejen ve srovnání s řadou zemí eurozóny, ale i ve srovnání s některými zeměmi mimo eurozónu, jako je například Švédsko nebo Dánsko, kde je míra zadlužení více než dvojnásobná.⁶⁶

Nižší míra zadlužení domácností a nefinančních podniků v ČR ve srovnání s řadou jiných států přispívá k vyšší odolnosti domácího bankovního sektoru v ČR. Jak také vyplývá z Grafu č. 7, aktuální hodnoty šířeji definovaného segmentu zadlužení celého nefinančního

⁶⁵ Data nejsou pro všechny země v databázi ECB, resp. ESRB k dispozici. Proto je využit graf z příslušné publikace ESRB.

⁶⁶ Samozřejmě obecně platí, že celkový ukazatel zadlužení soukromého sektoru vzhledem k HDP může být v kontextu jednotlivých zemí vhodně 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.

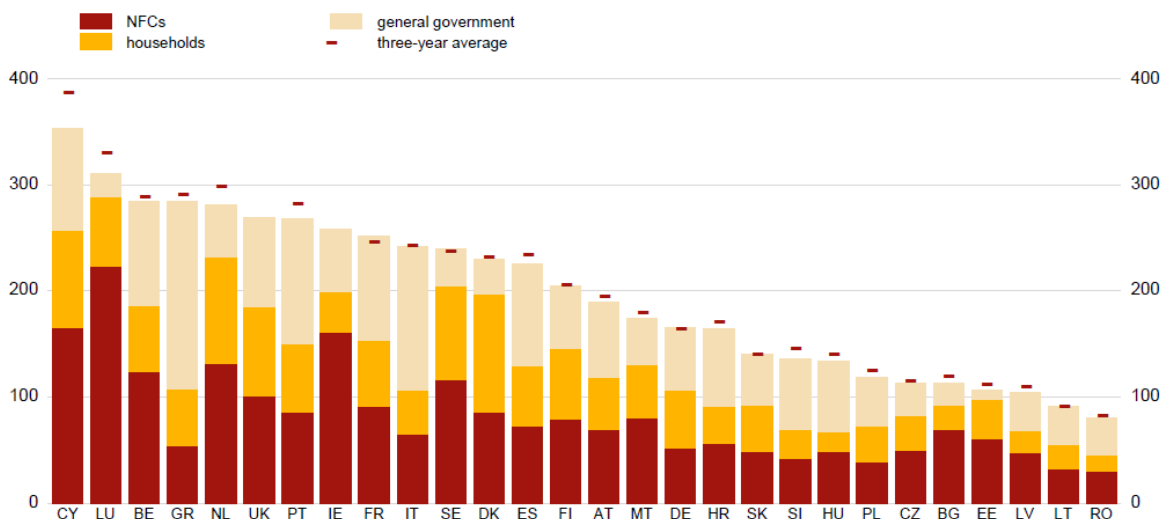
sektoru (tedy vč. vlády) se podstatně neodlišují od tříletého průměru. V případě některých zemí došlo v posledních letech k různě významnému poklesu míry zadlužení. Celková relativní pozice ČR v této oblasti se tím však zásadně nezměnila.

Graf 7 Agregátní poměr dluhu jednotlivých segmentů k HDP (v %) ⁶⁷

2.5 Aggregate debt-to-GDP ratio

a. Level

(EU; percentages; last observation: Q4 2019)



Sources: ECB and European Commission.

Notes: Debt-to-GDP ratios for NFCs and general government are based on consolidated debt figures. NFC figures for Croatia are consolidated for loans, but not for debt securities. Data for NFCs for the UK are based on annual ESA2010 series for 2018. Three-year average is not calculated for the UK and it is not available for IE. The indicator includes amounts relating to special purpose entities (SPEs). Large proportions of their activities and their lending and indebtedness practices are not related to the domestic market. For countries with a relevant presence of resident SPEs (in particular CY, HU, IE, LU, MT and NL) the impact on this indicator and its changes can be very significant. Additional information on the effect of SPEs may be obtained from the relevant national compilers.

Pramen: ESRB Risk Dashboard, July 2020.

Podíl zadlužení domácností a nefinančních podniků v cizí měně

Využití cizích měn (k poskytování úvěrů klientům či přijímání klientských vkladů ⁶⁸) 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 et al., 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 bankovní unie. Jak však dokládají ukazatele uvedené v této subkapitole, v případě bankovního sektoru v ČR je expozice vůči cizím měnám ve srovnání s řadou jiných zemí spíše nižší. Z toho vyplývá i nižší motivace ke vstupu do bankovní unie z tohoto hlediska.

⁶⁷ Data nejsou k dispozici pro všechny země v databázi ECB, resp. ESRB. Proto je využit graf z publikace ESRB.

⁶⁸ Údaje o cizoměnovém financování bankovního sektoru nebyly k dispozici, proto nebyly analyzovány.

Tato otázka tak kromě potenciálního přístupu během krize k likviditě denominované v eurech v souvislosti s členstvím v bankovní unii obzvlášť 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 na jaře roku 2020 s řadou centrálních bank mimo eurozónu (vč. Bulharska, Dánska a Chorvatska) dohody o měnových swapech s cílem reagovat na potenciální rizika nedostupnosti likvidity v eurech i v zemích, které jsou mimo eurozónu.

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 střední a východní Evropy, například v Chorvatsku, Rumunsku, Polsku, Bulharsku, nebo i Rakousku, Slovinsku či Dánsku.

Naopak země s vyšší mírou cizoměnového zadlužení mohou čelit negativním důsledkům ve dvou oblastech. Primárně se vyšší volatilita splátek vyjádřených v domácí měně promítá v kolísání objemu soukromé spotřeby, a destabilizuje tak domácí agregátní poptávku. Kromě toho, pokud polštář spotřebních výdajů 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 nižší.

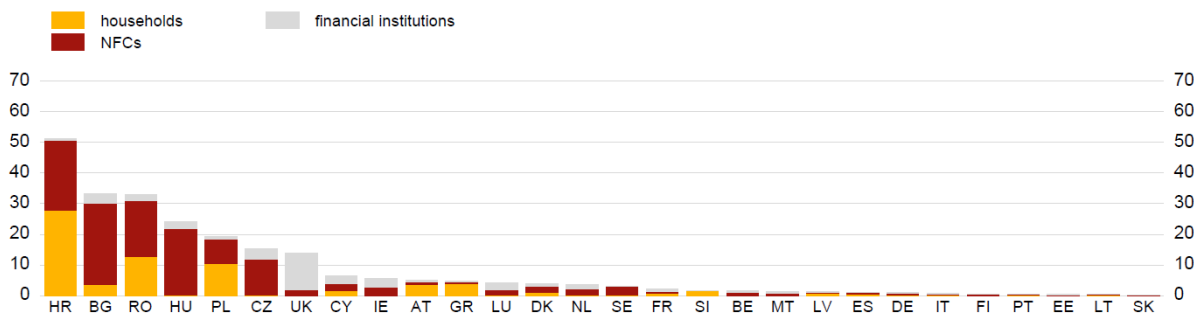
Obdobná úvaha by mohla platit i v případě úvěrů nefinančním podnikům. Nicméně zhruba 30 % jejich objemu bylo poskytnuto v cizí měně. Relativní velikost cizoměnových závazků tak u tohoto segmentu patří v ČR mezi vyšší v rámci EU. Nicméně v jejich případě nelze opomíjet možnost, že příslušné peněžní toky jsou nepřímo kompenzovány exportními příjmy v cizích měnách, čímž je měnové riziko také do určité míry sníženo. Vzhledem k této možnosti a také významu řízení rizik bankami nelze na základě hodnoty pro tento klientský segment dospět k jednoznačnému názoru o jeho dopadu.

Z hlediska vývoje mezi roky 2014 a 2019 došlo u řady zemí s původně vyššími hodnotami ukazatele cizoměnového zadlužení domácností převážně k jejich poklesu. Obdobný vývoj bylo možné pozorovat i v případě úvěrů poskytnutých nefinančním podnikům. Naproti tomu v ČR došlo k růstu podílu zadlužení v cizí měně zejm. u nefinančních podniků. Přesto se celkové proporce srovnání napříč zeměmi zásadně nezměnily a ČR i nadále patří (s výjimkou Švédska a Dánska) v rámci zemí mimo bankovní unii mezi země s méně zadluženým nefinančním sektorem v cizích měnách, a to zejm. v případě domácností.

Graf 8 Podíl cizoměnových úvěrů poskytnutých domácnostem a nefinančním podnikům (v %)⁶⁹

b. By sector

(EU; percentages; last observation: Jan. 2020)



Source: ECB.

Pramen: ESRB Risk Dashboard, April 2020.

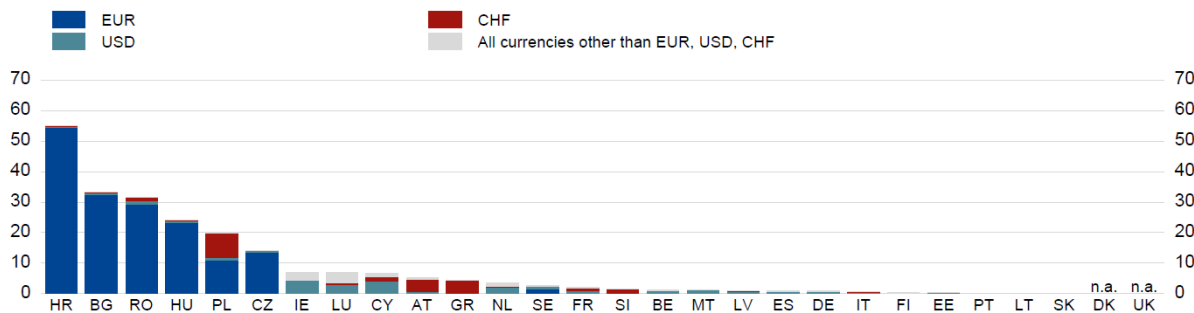
Pozn.: data za sektor MFIs bez centrálních bank.

Graf č. 9 ilustruje měnovou strukturu cizoměnového zadlužení v jednotlivých zemích, resp. uvádí samostatně podíl úvěrů denominovaných v jednotlivých cizích měnách na úvěrech poskytnutých domácím 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 významný byl stále i v Rakousku, Řecku 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 skutečně jsou z části nepřímo kompenzována exportními příjmy v cizích měnách, čímž je měnové riziko do určité míry sníženo.

Graf 9 Podíl cizoměnových úvěrů poskytnutých domácím nefinančnímu sektoru (Non MFIs) (v %)⁷⁰

a. By currency

(EU; percentages; last observation: Q4 2019)



Source: ECB.

Pramen: ESRB Risk Dashboard, April 2020.

Pozn.: data za sektor MFIs bez centrálních bank.

⁶⁹ Data nejsou k dispozici pro všechny země v databázi ECB, resp. ESRB. Proto je využit graf z publikace ESRB.

⁷⁰ Data nejsou k dispozici pro všechny země v databázi ECB, resp. ESRB. Proto je využit graf z publikace ESRB.

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.

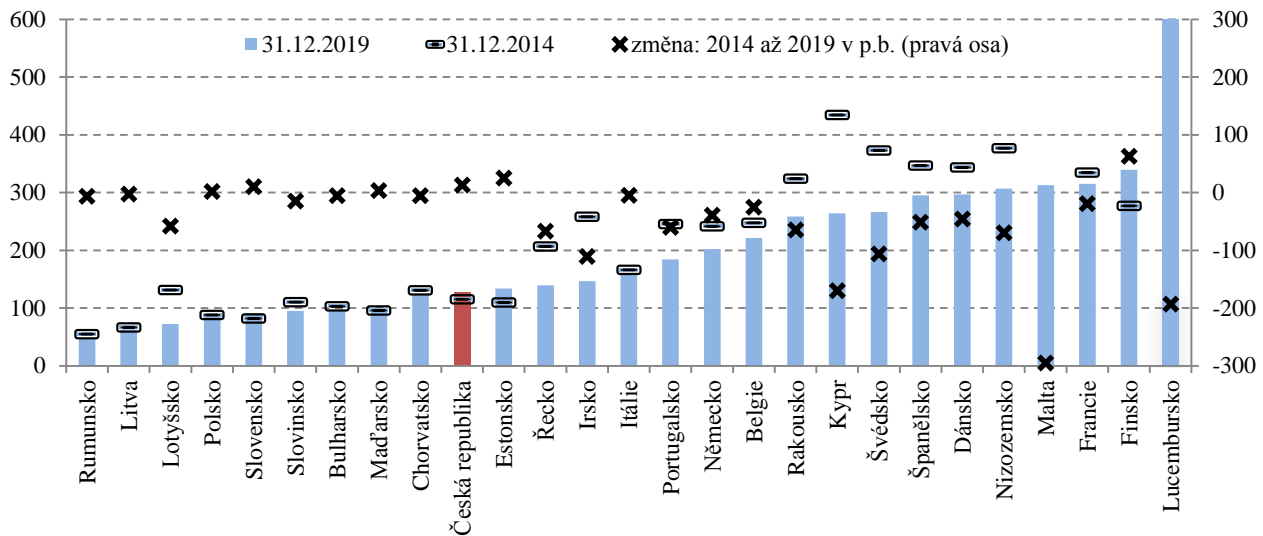
Důsledky vyplývající z problémů domácího bankovního sektoru pro reálnou ekonomiku i veřejné finance by totiž za jinak srovnatelných podmínek mohly být spíše méně závažné než v ekonomikách s vyšší relativní velikostí bankovního sektoru. Naopak země s větší velikostí bankovního sektoru vzhledem k velikosti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

Jak vyplývá z níže uvedeného Grafu č. 10 srovnávajícího objem aktiv bank vzhledem k HDP v jednotlivých zemích, tento ukazatel je v případě ČR nižší (128,0 % HDP) než ve většině zemí eurozóny (zejm. např. než ve Finsku s cca 340 % HDP, ve Francii s 315 % HDP, v Nizozemsku s více než 300 % HDP, kde byly jeho hodnoty nejvyšší), ale také než například v Dánsku (téměř 300 % HDP), nebo Švédsku (více než 260 % HDP). Zásadní obrat dřívější relativní pozice ČR vůči ostatním členským státům nepřinesl v této oblasti ani vývoj za posledních 5 let od konce roku 2014, když v případě ČR došlo k růstu (o 12,8 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) působila 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 finančního sektoru na další sektory podceňovat. Relativně nízká hodnota tohoto ukazatele samozřejmě nemůže zcela vyloučit například negativní dopady rezoluce velkého bankovního subjektu. I v případě menší velikosti bankovního sektoru vzhledem k HDP však 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 projevit 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 rámci směrnice BRRD se věnuje kapitola 4.

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



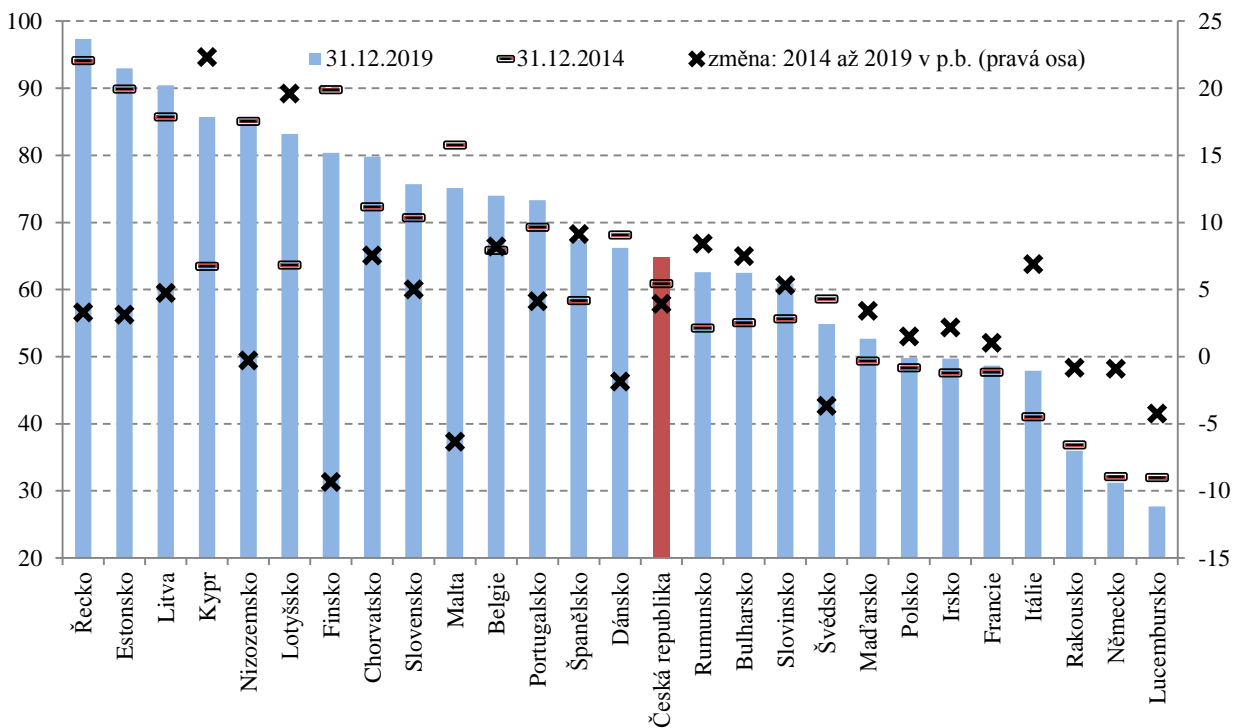
Pramen: ECB Statistical Data Warehouse, Eurostat. Hodnota pro Lucembursko činila 14,3 násobek HDP.

Koncentrace trhu jako faktor prohlubující negativní důsledky řešení krize

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 podprůměrná míra koncentrace, tj. vyšší podíl pěti největších subjektů na celkových aktivech úvěrových institucí, by v případě ČR (cca 65 %, dle Grafu č. 11) mohla naznačovat jejich vyšší systémovou významnost a vyšší obtížnost a nákladnost případného použití opatření řešení krize u těchto institucí.

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 specifík 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 (v %)

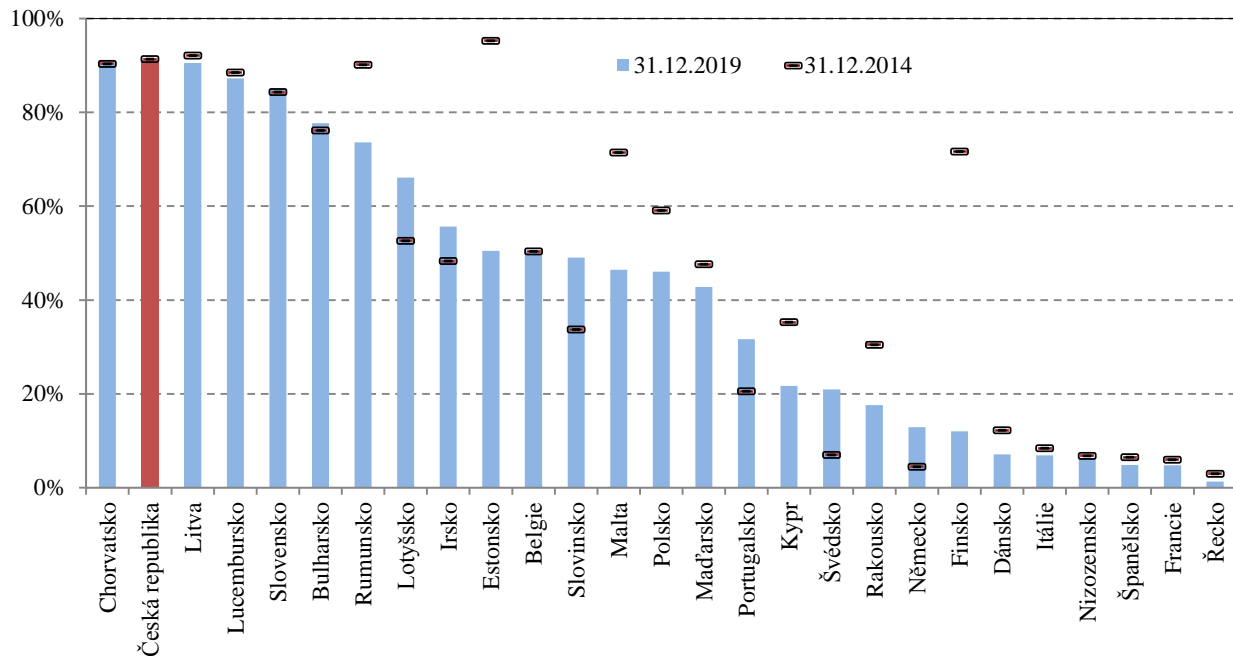


Pramen: ECB Statistical Data Warehouse.

Vlastnická struktura bankovního odvětví a role bankovních subjektů s mateřskými subjekty z eurozóny

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 druhý nejvyšší v EU, když přesahoval 90 %. Vyšší propojenost domácího bankovního sektoru se subjekty, které budou 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 home-host v oblasti bankovního sektoru, kterému dominují dceřiné instituce ve vlastnictví zahraničních mateřských institucí. Jednou z možností je přitom právě vstup do bankovní unie za předpokladu vyváženého přístupu ECB. Podrobnější rozbor související problematiky lze nalézt v kapitole 3 a 4. 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



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 3.

Vztah rizika domácích vládních dluhopisů a financování bankovního sektoru

Problémy financování vlád byly během minulé dluhové krize v eurozóně 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 nepopíratelný.

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.⁷¹ Existenci

⁷¹ Mezinárodní měnový fond, 2014. *2014 Article IV Consultation with the Euro Area Concluding Statement of the IMF Mission* [online]. Dostupné z: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/52/mcs061914>>. Některé argumenty jdoucí tímto směrem zaznívají i ve studiích MMF (2015) a Verón (2015). Otázce financování rezoluce se podrobněji věnuje kapitola 5.

přetrvávajícího propojení mezi riziky vládního a bankovního sektoru (*sovereign-bank linkages*) v některých zemích eurozóny zmiňují i poměrně nedávno publikované texty MMF⁷².

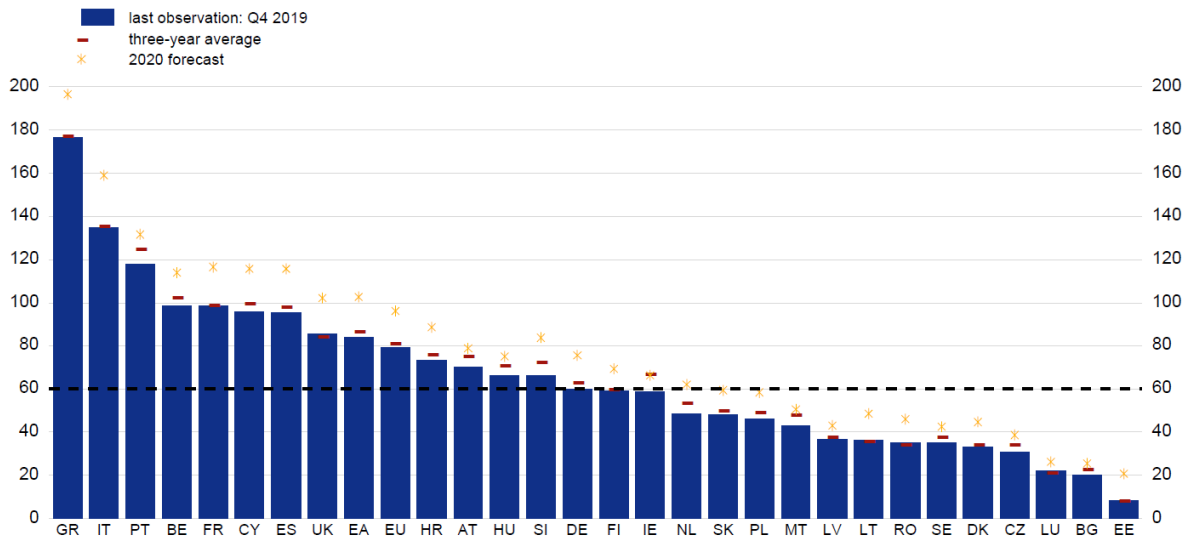
Cílem společného postupu v rámci bankovní unie je mj. výše zmíněný bludný kruh (problém financování bankovního sektoru, který se promítá v problémech financování příslušných vlád, a naopak) alespoň do jisté míry narušit. I pokud k tomuto narušení dojde, zůstává důležitým kanálem přenášení nákazy držba dluhopisů domácí vlády bankami, přes kterou se problém s udržitelností vládního dluhu může přelévat do problémů bank. Tyto banky pak případně skončí v režimu řešení krize, ve kterém by se již měla projevit (za několik let dle nastavení procesu posilování vzájemnosti mj. v rámci mechanismu SRM) 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 veřejných financí a bankovního sektoru, než je běžné v řadě zemí EU). Na druhou stranu platí, že před propuknutím pandemie COVID-19 docházelo v řadě zemí eurozóny ke stabilizaci veřejných financí, mj. z hlediska poklesu výnosů vládních dluhopisů, či zlepšování dalších relevantních ukazatelů. Vzhledem k výše uvedenému bylo kritériu *negativního propojení mezi rizikem vládního dluhu a financováním bankovního sektoru* přiřazeno vyhodnocení (-), nicméně i v této dílčí oblasti došlo k částečnému oslabení dosavadní výhody vyšší odolnosti bankovního sektoru v ČR.

⁷² Mezinárodní měnový fond, 2019, Euro Area Policies : 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Member Countries. [online]. Dostupné 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>>

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

2.6 General government debt-to-GDP ratio
(EU: percentages)

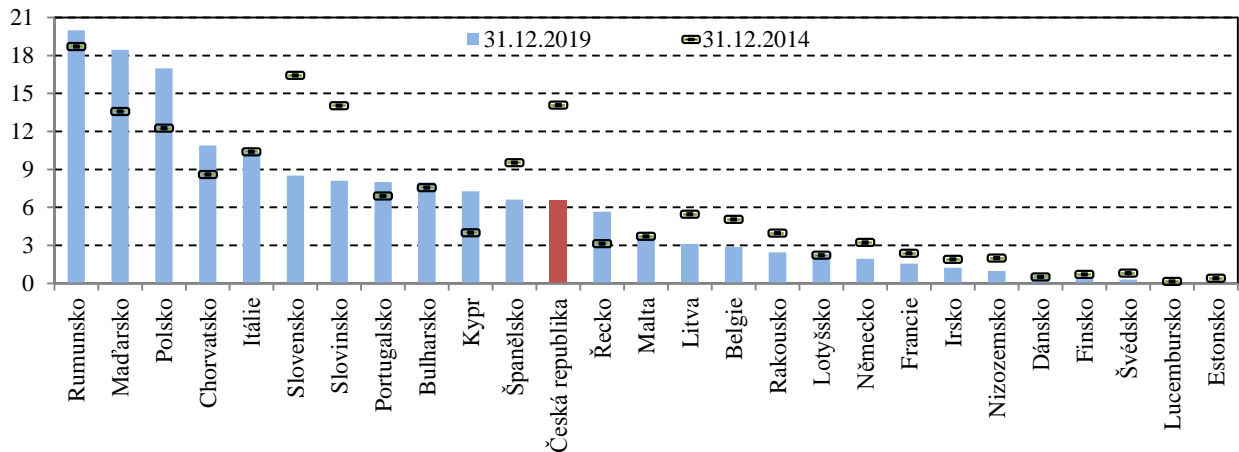


Sources: European Commission and the European Commission Spring 2020 forecast.

Notes: 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, July 2020.

Graf 14 Domáci státní dluhopisy v bilancích MFIs s výjimkou centrálních bank (v %)



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 zhruba mezi střední (viz Graf č. 14), když během sledovaného období let 2014 až 2019 klesla o 7,6 p.b. z více než 14 % na méně než polovinu, což byl největší pokles v rámci EU. 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 2. 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 nevýkonných 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**,
- **nízká úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků**,
- nízký podíl **zadlužení domácností v cizí měně**,
- nižší **velikost bilanční sumy** bankovního sektoru vzhledem k HDP,
- **vyšší koncentrace** bankovního sektoru působící jako faktor potenciálně prohlubující negativní důsledky případného řešení krize,
- **dominantní role bankovních subjektů vlastněných mateřskými subjekty z eurozóny**, a
- poměrně **významná role** bankovního sektoru **jako vlastníka domácích vládních dluhopisů**.

Jak ukazuje tabulka níže, 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 přihlídnout v odpovídající míře k dalším informacím uvedeným v samotné kapitole 2, a to pokud jde mj. o důsledky pandemie COVID-19 a interpretaci dosavadního dílčího zlepšení indikátorů odolnosti v některých zemích.

Tabulka 2 Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR

Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR	
Faktor (dle příslušné kapitoly)	Indikativní interpretace dle vhodnosti aktuálního vstupu do bankovní unie
<i>Míra kapitalizace bankovního sektoru a rizikovitost úvěrů</i>	
<i>Relativně vysoká míra kapitalizace domácího bankovního sektoru</i>	(-)
<i>Relativně vysoká ziskovost domácího bankovního sektoru</i>	(-)
<i>Spíše nižší podíl nevýkonných úvěrů</i>	(-)
<i>Struktura financování bankovního sektoru</i>	
<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>	(-)
<i>Relativní velikost a cizoměnová struktura zadlužení soukromého sektoru</i>	
<i>Nízká úroveň zadlužení domácností jako zdroj odolnosti finančního sektoru</i>	(-)
<i>Nízký podíl zadlužení domácností a nefinančních podniků v cizí měně</i>	(-)
<i>Relativní velikost a koncentrace bankovního sektoru</i>	
<i>Nižší velikost bilanční sumy bankovního sektoru vzhledem k HDP</i>	(-)
<i>Koncentrace trhu jako faktor prohlubující negativní důsledky řešení krize</i>	(0)
<i>Expozice vůči bankovnímu sektoru z eurozóny</i>	
<i>Srovnání vlastnické struktury bankovního odvětví v jednotlivých zemích a dominantní role bankovních subjektů s mateřskými subjekty z bankovní unie</i>	(0)
<i>Potenciální důsledky expozic vůči domácím vládním dluhopisům</i>	
<i>Problém negativního propojení mezi rizikem držby domácích vládních dluhopisů bankami a financováním bankovního sektoru</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 2019 přínosný. Z hlediska jednotlivých ukazatelů se ČR stále většinou pohybuje v rámci skupiny zemí vykazující v současnosti vyšší míru stability či odolnosti domácího bankovního sektoru, i když ve srovnání se stavem před 5 roky došlo k oslabení tehdejší „nepřínosnosti“ vstupu ČR do BU z důvodu posílení stability 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. Nicméně je třeba upozornit, že ne vždy bylo možné provést aktualizaci dat. 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 důsledků onemocnění COVID-19 na odolnost bankovního sektoru v EU a změnu relativní pozice ČR oproti zbytku EU v této oblasti.

V Aktualizaci 2016 bylo uvedeno několik obecných komentářů, nicméně z hlediska této kapitoly nebylo navrženo rozšíření sady indikátorů srovnávaných napříč zeměmi. Bylo též odstraněno vyhodnocení ukazatelů, které lze zvažovat pro případný vstup či nevstup do bankovní unie, uvedených ve studii Goyal (2013), neboť tato vznikala v počátcích procesu vzniku bankovní unie a akcentuje pouze některé z ukazatelů. Naproti tomu okruh ukazatelů uvedených v této studii je širší.

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 mohlo dojít 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 z důvodu využití škály (-/0/+). Relativní zlepšení ukazatelů finanční stability v eurozóně je však třeba posuzovat v kontextu působení prostředí nízkých úrokových sazeb 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 krize spojené s onemocněním COVID-19. Jak je přitom zmíněno blíže v úvodu této přílohy a v samotné kapitole 2 této Aktualizace, tyto důsledky jsou i nadále zahaleny do nejistoty, resp. je pravděpodobné, že v jednotlivých ukazatelích se projeví až se zpožděním, mj. vzhledem k nejistotě ohledně důsledků případné druhé vlny pandemie, působení některých odkladných opatření (např. moratorií na splátky úvěrů či opatření na trhu práce) a obecněji vzhledem k časovému průběhu hospodářsko-finančních procesů. Prvotní rozbor možných dopadů COVID-19 na bankovníctví v členských státech EU, resp. v bankovní unii by tak vyžadoval údaje přinejmenším ke konci roku 2020, které budou vzhledem k vykazovacím lhůtám k dispozici nejdříve až v roce 2021. Dlouhodobější dopady lze předpokládat ještě později, tj. nejdříve v průběhu roku 2021. Existence i naplnění těchto rizik by pak mohly zvýšit potřebu provedení opětovné aktualizace a vyhodnocení jednotlivých ukazatelů.

PŘÍLOHA KE KAPITOLE 3

Příloha objasňuje uvedené faktory v tabulce komparace fungování dohledu nad bankovním sektorem v podkapitole 3.5 rekapitulace závěrů Studie 2015 a Aktualizace 2016.

SSM je jedním ze základních pilířů bankovní unie, který zavádí mechanismus pro výkon jednotného obezřetnostního a makro-obezřetnostního dohledu nad institucemi v rámci EU. Zavedení bankovní unie nemá dopad na regulatorní požadavky bankovní regulace CRD a CRR, které musí plnit instituce napříč členskými státy EU, ale na práva a kompetence orgánů dohledu v souvislosti s výkonem jednotného dohledu, které jsou se zavedením bankovní unie rozděleny mezi ECB a příslušné národní orgány zúčastněných států.

Výkon jednotného dohledu v bankovní unii bude prováděn podle nařízení o SSM a nařízení ECB č. 468/20⁷³ (dále jen „nařízení ECB“). Tyto předpisy nemění ani nezavádí nové obezřetnostní a makro-obezřetnostní regulatorní požadavky nad rámec CRD a CRR.

ČNB a výkon dohledu

Pokud by byla ČR součástí bankovní unie, podílela by se ČNB v režimu úzké spolupráce⁷⁴ s ECB na výkonu obezřetnostního dohledu nad významnými institucemi a skupinami v rámci tzv. společných dohledových skupin,⁷⁵ prováděla by výkon obezřetnostního dohledu nad méně významnými institucemi,⁷⁶ skupinami a českými pobočkami institucí se sídlem v nezúčastněných členských státech,⁷⁷ a prováděla by výkon dohledu nad makro-obezřetnostními riziky⁷⁸. ECB by dohlížela (monitorovala) na prováděný výkon dohledu ČNB nad méně významnými institucemi a skupinami. ČNB by byla odpovědná za prováděný výkon dohledu podle CRD a CRR a v tomto ohledu by postupovala na základě nařízení, pokynů a obecných instrukcí ECB, která bude odpovídat za celkovou funkčnost a efektivnost jednotného výkonu dohledu,⁷⁹ včetně méně významných institucí a skupin v rozsahu nařízení o SSM a nařízení ECB. ECB však může kdykoliv převzít dohled nad méně významnými institucemi a skupinami, pokud to uzná za vhodné či nezbytné. Rovněž pokud by byla instituci poskytnuta veřejná pomoc, přejde pravomoc dohledu na ECB.

⁷³ Nařízení Evropské Centrální Banky (EU) č. 468/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se stanoví rámec spolupráce Evropské centrální banky s vnitrostátními příslušnými orgány a vnitrostátními pověřenými orgány v rámci jednotného mechanismu dohledu (Nařízení o Jednotném mechanismu dohledu).

⁷⁴ Podrobně k podstatě režimu úzké spolupráce viz část 1.1.2.

⁷⁵ Čl. 3 nařízení ECB.

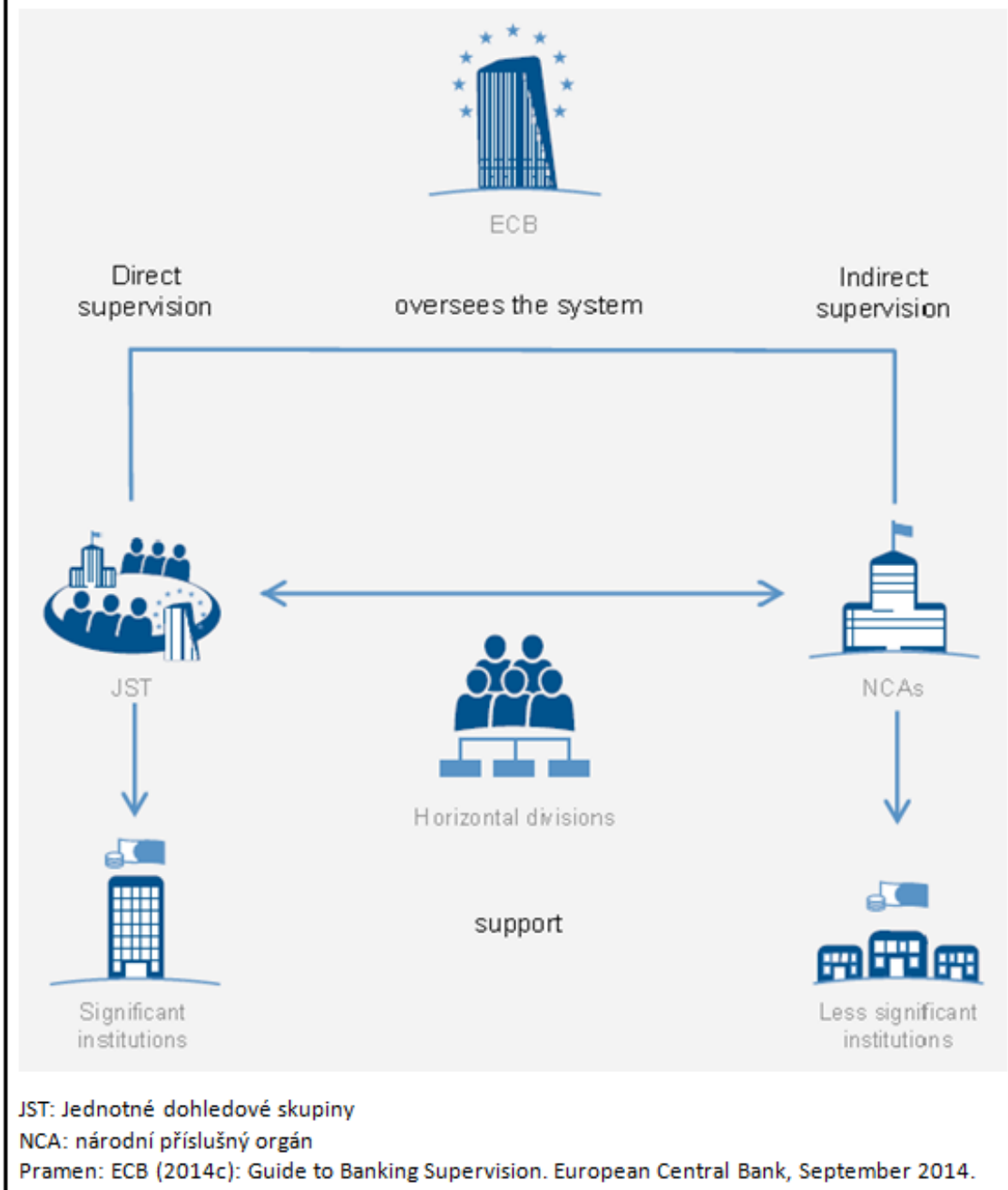
⁷⁶ Instituce jsou méně významné na konsolidovaném základě, na nejvyšší úrovni konsolidace v rámci zúčastněných států SSM, nebo individuálně ve zvláštním případě.

⁷⁷ Čl. 6 nařízení o SSM.

⁷⁸ Čl. 5 nařízení o SSM.

⁷⁹ Čl. 6 nařízení o SSM.

Schéma č. 2: Organizace v rámci SSM



ČNB by vykonávala úkoly přidělené pověřeným orgánům zúčastněného státu, pokud jde o získávání informací od institucí⁸⁰ v souvislosti s makro-obežetnostním dohledem. Dále by mohla provádět kontroly v těchto subjektech na místě, byla by však povinna koordinovat tato opatření s ECB a informovat ji o případných přijatých opatřeních.

⁸⁰ Jedná se o získávání informací od úvěrových institucí, holdingových společností, smíšených holdingových společností a podniků zahrnutých do konsolidačního celku úvěrové instituce.

ČNB by obecně měla vůči ECB informační povinnost, pokud jde o výkon dohledu nad méně významnými institucemi, zejména nad jejich stabilitou a celkovou odolností vůči tržnímu kolísání. ČNB by měla právo ECB upozorňovat na případné problémy v souvislosti s výkonem dohledu.

ČNB by tedy odevzdala své pravomoci ECB pro všechny významné instituce a skupiny, nad kterými bude ECB v režimu úzké spolupráce s ČNB provádět výkon dohledu v rámci společných dohledových skupin. ČNB by prováděla výkon dohledu nad méně významnými institucemi a skupinami v souladu s CRD a CRR, včetně nařízení, pokynů a obecných instrukcí ECB. To znamená, že zásadní rozhodnutí (např. rozhodnutí týkající se včasného zásahu atd.) týkající se dohledu i pro méně významné instituce v ČR by byla přijímána na úrovni ECB. Následující část kapitoly se však zaměřuje pouze na skupinu významných institucí a skupin a na orgány dohledu, které by nad nimi vykonávaly dohled.

ČNB a výkon dohledu

V případě, že by ČR vstoupila do bankovní unie, byla by ČNB ve vztahu k významným institucím zbavena obezřetnostních regulatorních pravomocí především v oblasti kapitálových požadavků, uplatnění vyšších požadavků na kapitálové rezervy, standardů likvidity, limitů velkých expozic, vydávání a odnímání povolení k činnosti institucím nebo posuzování kvalifikovaných účastí.⁸¹ Výkon dohledu by byl přenesen na úroveň EU s tím, že by mohlo docházet k silnějšímu prosazování skupinových zájmů, zejména v evropských orgánech, a vytlačování národních zájmů a preferencí. ECB bude povinna postupovat v souladu s regulatorními pravidly, která jí mj. dávají právo zahrnout banky v ČR do likviditních podskupin, a usnadnit tak přesun likvidity a likviditních aktiv v rámci skupiny. Regulatorní pravidla v takovém případě vyžadují, aby mezi členy podskupiny nebyly právní překážky toků likvidity.⁸² Na druhou stranu ČR i v případě vstupu do bankovní unie zůstane právo využít tzv. národní diskrece členského státu dle čl. 493 odst. 3 CRR,⁸³ tedy samostatně dle vlastního uvážení rozhodovat (po přechodnou dobu) o využití výjimek u limitů velkých expozic, zejména u vnitroskupinových transakcí, a omezit tak likviditní transfery v rámci případné likviditní podskupiny. ECB bude povinna takové rozhodnutí ČR respektovat a postupovat v souladu s ním. Pokud však ČR výše uvedené národní diskrece v odpovídající legislativní formě nevyužije, bude rozhodnutí o limitech velkých expozic plně v kompetenci ECB.

ECB ponese odpovědnost za výkon dohledu nad dodržováním limitů ze strany jí dohlížených institucí v rámci jednotného dohledu. I za dodržení regulatorních pravidel však může při zajišťování jednotného konceptu výkonu dohledu s cílem zajištění stability bankovní skupiny jako celku docházet u některých částí této skupiny ke zpřísnění a u jiných částí skupiny ke zmírnění požadavků na vytvořené rezervy tak, aby bylo možné re-alokovat volné zdroje⁸⁴ do

⁸¹ V rámci jednotného dohledu v bankovní unii bude mít ECB výhradní právo ohledně vydávání a odnímání povolení k činnosti institucím nebo posuzování kvalifikovaných účastí ve vztahu ke všem institucím.

⁸² V tomto ohledu nebyly identifikovány žádné právní překážky v právních rádech členských států, které by bránily toku likvidity (ring-fencing) v rámci likviditních podskupin. (Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě, Právní překážky volného pohybu finančních prostředků v rámci jedné podskupiny pro účely likvidity (European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Legal Obstacles to the Free Movement of Funds between Institutions within a Single Liquidity Sub-Group, 5. 6. 2014).

⁸³ Čl. 493 odst. 3 CRR. Tato diskrece členského státu bude platit po dobu přechodného období, resp. do okamžiku předložení nového legislativního návrhu Evropskou komisí nejpozději do 2. ledna 2029. Předpokládá se schválení a nabytí účinnosti předloženého legislativního návrhu spíše ve střednědobém časovém horizontu přesahujícím časový horizont této studie.

⁸⁴ Volné zdroje jsou finanční prostředky (kapitál, resp. aktiva a likvidita), které instituce může uvolnit ve prospěch jiného člena bankovní skupiny, přičemž nedochází k ohrožení nebo narušení její stability nebo stability členského státu. Jedná se o zdroje, které instituce drží dobrovolně nad

slabších článků takové skupiny. Provedení vnitroskupinových transakcí (tzv. volných zdrojů) oslabí tu dceřinou instituci, jejíž volné zdroje/likvidita jsou převáděny do jiné části skupiny, avšak existence specifických regulatorně stanovených kritérií má za cíl zamezit ohrožení stability této dceřiné instituce.⁸⁵ Protože zmíněné vnitroskupinové transakce oslabí (nikoli však nutně ohrozí) stabilitu dotčené dceřiné instituce (situace, kdy dochází k transakcím z dceřiné instituce působící na českém trhu), dojde i k oslabení českého finančního trhu, neboť se sníží jeho absorpční kapacita vůči případným budoucím negativním šokům. Současně však nelze vyloučit ani budoucí transfery volných zdrojů v rámci skupiny opačným směrem, tzn. do dceřiné instituce působící v ČR nacházející se v problémech, a to za účelem posílení její stability a stability celé skupiny, což by posílilo i stabilitu českého finančního trhu.

ECB bude v režimu úzké spolupráce s ČNB vykonávat dohled nad (minimálně) třemi nejvýznamnějšími institucemi⁸⁶ v ČR v rámci společných dohledových skupin (lze předpokládat, že tyto instituce budou Komerční banka, a.s., Československá obchodní banka, a.s., a Česká spořitelna, a.s.). Avšak výčet institucí (včetně méně významných), nad kterými bude ECB vykonávat přímý dohled, může být rozšířen, pokud to ECB uzná za nezbytné. ECB bude dále vystupovat v kolegiích orgánů dohledu a orgánu EBA. V této souvislosti by docházelo k zamezení možnosti ČNB přímo ovlivňovat dceřiné instituce, které mají zásadní význam a vliv na vývoj a stabilitu bankovního sektoru a finanční stabilitu ČR, neboť tvoří rozhodující část českého bankovního sektoru.

Obezřetností požadavky

V rámci jednotného výkonu dohledu ponese ECB odpovědnost za nastavení a dohled nad dodržováním obezřetnostních požadavků (tj. kapitálové požadavky, likvidita, velké expozice, ukazatel pákového efektu atd.) ze strany institucí, nad kterými vykonává přímý dohled. Pro ČR jsou klíčové zejména požadavky na regulatorní kapitál, likviditu a limity velkých expozic, neboť představují základní předpoklady pro stabilitu a odolnost institucí. Tyto požadavky jsou v současnosti aplikovány ČNB, na základě výsledků pravidelně prováděných zátěžových testů, ve výši přesahující minimální úroveň požadovanou standardy dohledu, aby byla zajištěna stabilita samotných institucí, celého bankovního sektoru a finančního systému ČR. ČNB důsledně stanovuje a provádí zátěžové testy obsahující náročné scénáře, jimž je v EU přikládán stále větší význam. Na základě výsledků zátěžových testů i s ohledem na možné nepříznivé scénáře byl rovněž omezen nadměrný odliv volných zdrojů k mateřským institucím, aby nedocházelo k ohrožení stability institucí. Náročné požadavky uplatňované ve vztahu k institucím byly vždy hlavním cílem ČNB. Postavení ČR mimo bankovní unii by nadále umožňovalo ČNB přistupovat k výkonu dohledu v rámci regulatorních pravidel CRD a CRR obdobně jako dosud a omezovat případné negativní dopady, např. způsobem (ne)využití určitých diskrecí (např. nevyužitím regulatorních výjimek na limity velkých expozic nebo využitím dohledových diskrecí v souvislosti s bráněním založení likviditních podskupin, kde uzavřená smlouva mezi mateřskou institucí a její dcerou musí být schválena orgánem dohledu).⁸⁷ Neúčast v bankovní unii by ČNB

rámec všech stanovených regulatorních požadavků. Např. na základě platné regulace instituce udržuje kapitálový poměr na úrovni 25 %, zatímco podle platné regulace by měla držet pouze 16 % - volné zdroje ve výši 9 % (25 % - 16 %) mohou být převedeny v rámci skupiny po splnění přesně stanovených regulatorních podmínek.

⁸⁵ Čl. 1 nařízení o SSM, čl. 8 CRR, čl. 493 odst. 3 CRR, čl. 23 odst. 1 písm. e) a f) BRRD aj.

⁸⁶ Pro zjednodušení bráno podle kritéria tří nejvýznamnějších institucí v daném státě. Pro definitivní rozhodnutí je podstatná celá řada dalších kritérií, jejichž analýza však přesahuje rámec této studie.

⁸⁷ Čl. 8 odst. 1 písm. c) CRR.

umožnila kontrolovat předmětné vztahy, mít bezprostřední odpovědnost za finanční stabilitu i snižování rizika případného přenosu finanční nákazy.

S účastí v bankovní unii se objevuje určité riziko, že ECB by mohla prosazovat obezřetnostní politiku z pohledu zajištění finanční stability v celé EU s důrazem na významné instituce a skupiny, např. za účelem minimalizace či odbourání fragmentace na úrovni členských států, zamezení asymetrického přístupu k řízení likvidity atd. Takový přístup k obezřetnostní politice by v rámci skupiny usnadnil převod volných zdrojů na mateřskou instituci či ostatní členy skupiny. Převod volných zdrojů by následně oslabil dceřiné instituce působící v ČR, pokud by docházelo k odtoku volných zdrojů od dceřiných institucí směrem k členům skupiny. Na druhou stranu ovšem nelze vyloučit možnost toku volných zdrojů od ostatních členů skupiny směrem do dceřiných institucí v ČR. Změna přístupu k obezřetnostní politice by mohla znamenat nárůst systémového rizika vlivem posílení propojenosti členů skupiny, což může vést k přenosu finančních potíží v rámci skupiny i na dceřiné instituce působící v ČR s případným vedlejším negativním dopadem na finanční systém, hospodářství i fiskální zdroje ČR. Změna přístupu ECB je ovšem možná pouze v mezích daných právem EU a členského státu, které ECB musí při výkonu dohledu uplatňovat. ECB by vždy jednala prostřednictvím ČNB, která by byla povinna postupovat podle rozhodnutí ECB. Pouze v případě, kdy by rozhodnutí ECB byla v rozporu s právním řádem EU a ČR, měla by ČNB nástroje k dosažení přezkumu a změny těchto rozhodnutí příslušným interním útvarům ECB⁸⁸ nebo EBA (případně může být řešeno i na úrovni Evropské komise),⁸⁹ v ostatních případech tyto nástroje ČNB k dispozici nemá, tzn. v případech, kdy opatření jsou v souladu s právem EU a ČR. ČNB nemůže být nucena postupovat v souladu s nezákonnými rozhodnutími ECB, i když nařízení o SSM vyžaduje zakotvení povinnosti národního orgánu řídit se pokyny ECB jakožto nezbytnou podmínku pro navázání úzké spolupráce. Nerespektováním pokynu ECB, který by byl v souladu s právním řádem EU a ČR, by ČNB porušila zákon. V případě nesouhlasu s rozhodnutím ECB, které by bylo přijato v souladu s unijním právem a právem ČR, může ČR v krajním případě učinit politické rozhodnutí a vystoupit z bankovní unie.⁹⁰

Likvidita

Pokud jde o dohled nad likviditou, CRR⁹¹ umožňuje dvě zásadní opatření. Prvním z nich je vznik likviditních podskupin. Ty mohou zahrnovat jak všechny členy dané skupiny, tak pouze některé z nich. Druhým opatřením je tzv. preferenční zacházení v případě toků likvidity mezi dvěma institucemi v rámci jedné skupiny. Tento nástroj umožňuje aplikaci preferenčních sazeb u likviditních přítoků a odtoků za účelem snížení požadavku na držení likviditních aktiv využitelných v případě jejích problémů. U likviditních podskupin je nezbytné rozlišovat mezi podskupinami v rámci jednoho členského státu a mezi přeshraničními podskupinami. V prvním případě je konečné rozhodnutí v kompetenci orgánu dohledu odpovědného za dohled nad dceřinými institucemi. Ve druhém případě může dát orgán dohledu odpovídající za dceřiné instituce souhlas s dodržováním standardů likvidity pouze na úrovni dané přeshraniční likviditní podskupiny, tedy dobrovolně deleguje část svých pravomocí ve prospěch konsolidujícího orgánu

⁸⁸ Čl. 24 nařízení SSMR.

⁸⁹ Čl. 17 nařízení č. 1093/2010.

⁹⁰ ČNB by nebyla oprávněna nerespektovat pokyn ECB, který by byl v mezích práva EU a ČR. Čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení o SSM vyžaduje zakotvení povinnosti národního orgánu řídit se pokyny ECB jakožto nezbytnou podmínku pro navázání úzké spolupráce. Nerespektováním takového pokynu ECB by tedy ČNB porušila zákon.

⁹¹ Čl. 8 CRR.

dohledu. Současně musí být splněny podmínky stanovené v CRR, např. že mezi členy skupiny musí být se souhlasem příslušných orgánů uzavřena dohoda, která umožňuje volný pohyb finančních prostředků mezi nimi, aby mohli plnit své individuální a společné závazky podle splatnosti.

Vznik přeshraničních skupin je podmíněn dohodou příslušných orgánů mj. o hodnocení, zda podskupina dodržuje požadavky na likviditu podle CRD. Předmětem dosažení dohod je rozdělení objemů, umístění a vlastnictví likviditních aktiv, která mají být držena podskupinou, nebo stanovení minimálních objemů likviditních aktiv institucemi v rámci podskupiny. Příslušné orgány se mohou dohodnout i na přísnějších požadavcích, než jsou stanoveny v CRR, a na neomezeném sdílení veškerých informací. Musí si být plně vědomy důsledků uplatnění požadavků na úrovni přeshraniční likviditní podskupiny. Co se týče preferenčního zacházení, konečné rozhodnutí o jeho aplikaci je vždy v rukou orgánu dohledu odpovědného za dohled nad dceřinými institucemi.

Je zřejmé, že přeshraniční likviditní podskupiny a přeshraniční preferenční zacházení představují z pohledu bankovní unie zásadní opatření. Jejich umožnění může mít podstatný význam na národní úrovni, neboť by byl vytvořen přímý tok likvidity v rámci přeshraniční podskupiny: mateřská instituce ↔ dceřiná instituce působící v ČR ↔ členové skupiny dceřiné instituce působící v ČR. K tomu je nezbytné splnit regulatorně stanovené podmínky podle CRR⁹². Pokud by ČR vstoupila do bankovní unie, mohla by ECB odsouhlasit řízení likvidity v rámci skupin prostřednictvím likviditních podskupin a rozhodovala by v obou rolích, tj. i namísto ČNB. ECB by rovněž mohla umožnit aplikaci výjimky umožňující preferenční zacházení s toky likvidity. Povolení likviditních podskupin a umožnění preferenčního zacházení by tak bylo mimo přímou kontrolu ČNB. Naopak v případě neúčasti ČR v bankovní unii by ČNB sama nadále rozhodovala a vykonávala celkový dohled nad likviditou institucí v ČR.

Část výše uvedeného scénáře, tj. tok likvidity od dceřiné instituce směrem k mateřské instituci a skupině, by mohl nastat i v případě, že by ČR stála mimo bankovní unii a ČNB by měla ponechána veškerá stávající práva a kompetence spojené s výkonem dohledu. Takový scénář by mohl nastat např., pokud by ČNB umožnila zahrnutí dceřiných institucí působících v ČR (např. Komerční banka, a.s., Československá obchodní banka, a.s. a Česká spořitelna, a.s.) do přeshraničních likviditních podskupin. V tomto případě by ČNB měla nad řízením likvidity v rámci přeshraničních likviditních podskupin pouze částečnou kontrolu. Pokud však bude ČR mimo bankovní unii, takové omezování vlastních pravomocí ČNB se nepředpokládá, neboť z obezřetnostních důvodů nebude umožněno dceřiným institucím, aby byly součástí přeshraničních likviditních podskupin.

Závěrem je nutné říci, že regulatorní pravidla, zejména splnění specifických požadavků podle CRR,⁹³ by měla zajistit, že v případě založení likviditních podskupin udržuje mateřská instituce na úrovni přeshraniční podskupiny neustále dostatečnou úroveň likvidity pro všechny její členy, tedy včetně dceřiných institucí působících v ČR (regulatorně stanovená povinnost mateřským institucím, která není ovlivněna účastí či neúčastí v bankovní unii).

⁹² Čl. 8, 21, 422 a 425 CRR.

⁹³ Zejména požadavků podle čl. 8 odst. 1 CRR.

Limity velkých expozic

Orgány dohledu členských států jsou povinny dohlížet na dodržování limitů velkých expozic⁹⁴ institucemi podle CRR s cílem řešit a kontrolovat riziko koncentrace.⁹⁵ V rámci jednotného dohledu v bankovní unii bude na dodržování těchto limitů stejně jako národní orgány dohledu povinna dohlížet ECB. Ta může stejně jako národní orgány dohledu využít aplikaci výjimek,⁹⁶ pokud budou splněny regulatorně nastavené podmínky.⁹⁷

V případě neúčasti ČR v bankovní unii bude dohled nad dodržování limitů velkých expozic i rozhodování o udělení plných či částečných výjimek nadále v kompetenci ČNB (diskrece orgánu dohledu). Naopak pokud by ČR do bankovní unie vstoupila, bude toto rozhodování v kompetenci ECB. V rámci jednotného dohledu bude ECB rovněž rozhodovat o udělování výjimek u vnitroskupinových transakcí, což je pro ČR významné z pohledu dceřiných institucí působících v ČR a jejich angažovanosti ve skupinách. Nicméně CRR současně umožňuje všem členským státům EU (tedy jak zúčastněným, tak nezúčastněným členským státům) využití diskrece,⁹⁸ která umožňuje samostatně dle vlastního uvážení nastavit výjimky u limitů velkých expozic, a omezit tak transfery volných zdrojů v rámci skupin.⁹⁹

Riziko vynětí z limitů na velké expozice v případě vnitroskupinových transakcí spočívá v tom, že dceřiná instituce značně navýší expozici vůči mateřské instituci, aby ta mohla navýšit expozice vůči klientům v teritoriích, kde to pro ni bude nejziskovější. Z hlediska úvěrové kvality (za předpokladu, že navýšení ziskovosti mateřské instituce se rovněž nerovná navýšení jejího rizikového profilu) bude dcera dokonce vypadat lépe, protože ponese riziko mateřské instituce, a tudíž nebude potřebovat tolik kapitálu, a mateřská instituce ponese riziko koncových klientů/finančních instrumentů. Z hlediska skupiny se nic nezmění, protože jako taková vždy ponese riziko koncových klientů (popř. finančních instrumentů, do kterých bude mateřská společnost investovat). Pokud jde o finanční výsledky, dceřiná instituce by si pohoršila, zatímco mateřská instituce by si polepšila, neboť úroková marže z korporátních/retailových úvěrů (či jiných produktů, do kterých by mateřská instituce prostředky od dceřiné instituce investovala) se přesune do výsledovky mateřské instituce. Dceřiná instituce by tak vykazovala úrokové výnosy z úvěrů mateřské instituce a nákladové úroky z vkladů, mateřská instituce by vykazovala úrokové výnosy z korporátních úvěrů a úrokové náklady z úvěrů od dceřiné instituce. Celkově by to pro ČR mohlo mít jistý negativní fiskální dopad, protože dceřiné instituci by se snížil daňový základ. Za situace, kdy neexistuje fiskální unie, by tak zapojením ČR do bankovní unie mohlo dojít k oslabení ziskovosti institucí působících v ČR a k legálnímu přelivu fiskálních příjmů z rozpočtu ČR do rozpočtů jiných členských států za předpokladu, že ČR nevyužije diskreci udělenou členským státům¹⁰⁰ týkající se výjimek limitů velkých expozic, a nezabrání tak uvolňování pravidel upravující limity velkých expozic u vnitroskupinových transakcí.

Výše uvedený scénář by ovšem mohl být realizován i v případě, že by ČR stála mimo bankovní unii, a to až do výše regulatorně stanovených limitních prahů. Obdobně by tomu bylo v případě

⁹⁴ Čl. 395 CRR.

⁹⁵ Čl. 81 CRD IV.

⁹⁶ Čl. 400 odst. 2 CRR.

⁹⁷ Čl. 400 odst. 3 CRR.

⁹⁸ Čl. 493 odst. 3 CRR. Tato diskrece členského státu bude platit po dobu přechodného období, resp. do okamžiku předložení nového legislativního návrhu Evropskou komisí nejpozději do 2. ledna 2029. Předpokládá se schválení a nabytí účinnosti předloženého legislativního návrhu spíše ve střednědobém časovém horizontu přesahujícím časový horizont této studie.

⁹⁹ Čl. 400 odst. 2 a čl. 493 odst. 3 CRR.

¹⁰⁰ Čl. 493 odst. 3 CRR.

poboček bank, na které se nevztahují limity velkých expozic a u kterých by byl výkon dohledu vykonáván orgánem domovského státu.

Limity velkých expozic mají dopad nejen na nesené riziko, vykazování nákladů a výnosů či velikost daňového základu (viz pasáže výše), ale také na likviditu jednotlivých členů skupiny. Limity velkých expozic mohou být uvolněny ve prospěch členů skupiny (výjimka u vnitroskupinových transakcí), pokud jsou splněna stanovená regulatorní kritéria.¹⁰¹ Pokud vznikne likviditní podskupina v pravomoci ECB,¹⁰² i kdyby ČR využila diskreci členského státu umožňující nastavení výjimek u limitů velkých expozic, může formou vnitroskupinových transakcí, které nemají dopad na limity velkých expozic člena vůči skupině (např. výměna aktiv) dojít k oslabení likviditní pozice českých dceřiných institucí.

Mimo likviditní podskupinu i při dodržení limitů velkých expozic je možné provést výměnu likvidních aktiv za méně likvidní (tzv. „collateral upgrade“) na úkor protistrany v dané transakci, která může zahrnovat i dceřiné instituce působící v ČR bez ohledu na to, zda je ČR součástí bankovní unie, či nikoliv. Výměna zajištění je rovněž obecně možná v rámci likviditní podskupiny, kdy veškerá likviditní aktiva jsou držena dle platné legislativy na úrovni mateřské instituce,¹⁰³ tzn. na úrovni jedné instituce. Avšak mimo likviditní podskupinu by nemělo docházet k zásadnímu oslabení likviditní pozice dceřiné instituce, neboť likviditní aktiva, která dceřiná instituce (stojící mimo likviditní podskupinu a držící likviditní aktiva na individuálním a/nebo sub-konsolidovaném základě) bude držet, musí odpovídat striktně nastaveným regulatorním kritériím,¹⁰⁴ aby byla zajištěna její patřičná likvidnost. Zmíněná striktní regulatorní kritéria se rovněž vztahují na mateřské instituce, které musí držet daná aktiva za likviditní podskupinu.

Makro-obežřetností dohled a požadavky

V případě, že by ČR přijala rozhodnutí o účasti v bankovní unii, bude ČNB povinna sdílet s ECB v režimu úzké spolupráce výkon dohledu nad systémovými nebo makro-obežřetnostními riziky. ČNB, jako příslušný/určený orgán (competent/designated authority) zúčastněného státu, jehož měna není euro, by měla v kompetenci rozhodnutí o aplikaci kapitálových rezerv (capital buffers), které jsou upraveny v CRD, a dalších nástrojů zahrnutých v CRR umožňujících dočasné zpřísnění na dobu nejvýše 2 let za účelem zabránění závažným nepříznivým důsledkům systémových nebo makro-obežřetnostních rizik. ČNB by však musela před přijetím takového rozhodnutí kromě dalších orgánů stanovených v CRD nebo v CRR informovat ECB. ECB může uplatnit námitky vůči rozhodnutí ČNB a ta je musí vzít v úvahu, tj. rozhodnutí ČNB by se muselo odvíjet od stanoviska ECB. ECB ovšem může, považuje-li to za nezbytné, převzít roli určeného orgánu zúčastněného státu, tzn. ČNB, a uplatnit vůči institucím vyšší/přísnější, nikoliv však nižší/mírnější, požadavky na kapitálové rezervy. Účast ČNB na přípravě takových opatření je každopádně zajištěna díky režimu úzké spolupráce s ECB. Před přijetím rozhodnutí musí ECB informovat ČNB a její připomínky zohlednit ve svém konečném rozhodnutí. ECB může také prostřednictvím pokynů vyžadovat po ČNB využití jí přidělených pravomocí ve vztahu

¹⁰¹ Čl. 400 odst. 3 CRR.

¹⁰² Čl. 400 odst. 2 CRR.

¹⁰³ Čl. 8 odst. 1 CRR.

¹⁰⁴ Část šestá CRR a Delegovaný akt k likviditě, včetně čl. 17 Delegovaného aktu k likviditě, který stanovuje povinnost pro instituce dodržovat následující složení likviditního polštáře: minimálně 60 % likviditních Level 1 aktiv a minimálně 40 % likviditních Level 2 aktiv (Level 2A a 2B aktiv s tím, že Level 2B aktiva nesmí přesáhnout výši 15 % z celého likviditního polštáře). (Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 2015/61 ze dne 10. října 2014, kterým se doplňuje nařízení (EU) č. 575/2013, pokud jde o požadavek na úvěrové instituce týkající se krytí likvidity (Text s významem pro EHP)).

k jednotlivým finančním institucím na základě národního práva v případech, kdy takové pravomoci nejsou přímo svěřeny ECB.

Pokud by ČR nevstoupila do bankovní unie, bude roli určeného orgánu členského státu nadále vykonávat ČNB. ČNB bude spolupracovat s ostatními určenými orgány zúčastněných a nezúčastněných členských států. ČNB však bude v plném rozsahu rozhodovat o výkonu makroobezřetnostního dohledu v ČR.

Úvěrové hodnocení (rating) jako rizikový faktor po vstupu do bankovní unie

Úvěrové hodnocení institucí a jeho hodnota/výše má přímý dopad na důvěryhodnost institucí z pohledu účastníků trhu (zejména investorů), což se bezprostředně odráží v jejich schopnosti (a ceně) se financovat na finančních trzích. Úvěrové hodnocení je udělováno tzv. ratingovými agenturami na základě specifické metodologie, která zahrnuje vyhodnocení celé řady faktorů (kvantitativní a kvalitativní faktory), včetně provázanosti institucí na státy/země a mateřské instituce, která má přímou vazbu a dopad na úvěrové hodnocení dceřiných institucí.

Zavedení bankovní unie bude mít určitý dopad na úvěrové hodnocení institucí, avšak rozsah takového dopadu nelze v této chvíli předjímat. Je pravděpodobné, že v řadě zúčastněných států, zejména států eurozóny, které se nachází v problémech nebo stále překonávají problémy v souvislosti s posledními krizemi, může účast v bankovní unii přispět ke zlepšení úvěrového hodnocení, a to díky vyšší integraci EU a řešení případných budoucích problémů v rámci širšího spektra členských států. Rovněž je třeba uvést, že cílem zavedení jednotného výkonu dohledu je navýšení kvality výkonu dohledu zejména v některých zemích eurozóny, což by se mělo pozitivně promítnout na úvěrovém hodnocení nejenom institucí, ale i zúčastněných států. Je tedy zřejmé, že bankovní unie bude dalším a jedním z mnoha faktorů, který budou ratingové agentury vyhodnocovat za účelem udělení úvěrového hodnocení.

Pobočky bank

Pobočka banky z členského státu působící v ČR

Výkon dohledu a případná opatření vůči pobočkám bank působících v ČR jsou přijímána příslušnými orgány domovského státu. Orgán hostitelského státu má však právo přijmout preventivní opatření a případná předběžná opatření za účelem zajištění finanční stability, pokud orgán domovského členského státu nebude patřičně reagovat na zjištěné nedostatky v činnosti pobočky. Pokud orgány domovského členského státu nesplnily nebo lze očekávat, že své povinnosti nesplní, tj. nezajistí, že pobočka dodržuje stanovená pravidla podle CRD a CRR, může hostitelský orgán dohledu informovat o této skutečnosti EBA a požádat o urovnání sporu podle čl. 19 nařízení č. 1093/2010 – závazná mediace EBA. EBA může také v některých případech požádat z vlastní iniciativy¹⁰⁵ o urovnání sporu mezi dotčenými orgány za účelem dosažení dohody o dalším postupu při sjednávání nápravy v činnosti pobočky.

¹⁰⁵ Orgán EBA může jednat z vlastní iniciativy v následujících případech: čl. 41 (Opatření přijímaná příslušnými orgány domovského členského státu ve vztahu k činnosti provozované v hostitelském členském státu), čl. 43 (Předběžná opatření), čl. 50 (Spolupráce na dohledu), čl. 112 (Koordinace činností dohledu orgánem vykonávajícím dohled na konsolidovaném základě), čl. 116 (Kolegia orgánů dohledu) a čl. 117 (Povinnosti spolupráce) CRD IV.

Dohledový orgán hostitelského členského státu¹⁰⁶ má mj. v případě poboček bank z jiných členských států, které působí v hostitelském členském státě, pravomoc provádět (on case-by-case basis) kontroly na místě. Může dále požadovat informace o činnostech poboček bank pro statistické a informační účely nebo pro účely výkonu dohledu. Může rovněž požadovat informace za účelem identifikace významnosti poboček bank.

Pobočka banky z ČR působící v jiném členském státě

Dohled nad pobočkami bank mateřských a dceřiných institucí působících v jiných členských státech vykonává národní orgán dohledu. V tomto případě národní orgán dohledu vystupuje jako domovský orgán dohledu¹⁰⁷ a je povinen postupovat v souladu s pravidly vztahujícími se na domovský orgán dohledu podle CRD a CRR.

Pokud jde o výkon dohledu nad pobočkami bank, postupuje hostitelský orgán dohledu (tj. orgánu dohledu jiného členského státu) vůči domovskému orgánu dohledu (ČNB) v souladu s výše uvedeným (viz část: Pobočka banky z jiného členského státu působící v ČR).

SSM a pobočka banky z jiného členského státu a poskytování přeshraničních služeb

Pokud v rámci bankovní unie instituce, která je usazená v nezúčastněném státě, zřídí pobočku nebo poskytuje přeshraniční služby v zúčastněném státě, bude ECB v rámci jí přidělených úkolů podle nařízení o SSM zastupovat národní orgán dohledu zúčastněných států. Pokud by ČR zůstala nezúčastněným členským státem, ČNB by při výkonu dohledu nad pobočkami bank z jiného členského státu jednala přímo či nepřímo s představiteli ECB. V případě, že by ČR byla zúčastněným státem, byla by ČNB v oblasti výkonu dohledu nad těmito pobočkami zastoupena ECB s tím, že by se pracovník vyslaný¹⁰⁸ ČNB (nařízení o SSM o vyslaném pracovníku mluví jako o „zástupci národního orgánu dohledu“, proto bude dále vyslaný pracovník uváděn jako „zástupce národního orgánu dohledu“ nebo „zástupce ČNB“) podílel na přípravě opatření, včetně nařízení, instrukcí a obecných pokynů ECB, v souvislosti s výkonem jednotného dohledu v rámci Rady dohledu ECB¹⁰⁹. V tomto případě by ECB (u zúčastněného státu, jehož měna není euro) současně vykonávala dohled a rozhodovala ve vztahu k aktivitám poboček bank z jiného členského státu,¹¹⁰ což z pohledu ČR není zcela významné, a to díky struktuře českého bankovního sektoru a převážné dominanci dceřiných institucí v něm.

Pobočky bank z jiného než členského státu (ze třetích zemí)

Výkon dohledu nad pobočkami bank z jiného než členského státu není zavedením bankovní unie dotčen, neboť nařízení o SSM se nezabývá výkonem dohledu nad těmito subjekty. Proto výkon dohledu bude i nadále prováděn příslušnými národními orgány členských států. Nicméně lze očekávat, že ECB může požadovat informace od příslušných orgánů zúčastněných států ve vztahu k aktivitám těchto subjektů, zejména pokud by tyto aktivity nebo subjekty byly vnímány jako významné.

¹⁰⁶ Z pohledu ČR je hostitelským orgánem dohledu ČNB.

¹⁰⁷ Z pohledu ČR je domovským orgánem dohledu ČNB.

¹⁰⁸ Podle čl. 19 odst. 1 nařízení o SSM bude zástupce vyslaný národním orgánem dohledu jednat nezávisle a objektivně v zájmu EU jako celku a nevyžaduje ani nepřijímá pokyny od orgánů či subjektů EU, od vlád členských států ani od jiných veřejných či soukromých subjektů.

¹⁰⁹ Čl. 19 a čl. 26 odst. 1 nařízení o SSM.

¹¹⁰ ČR ztratí vliv nad pobočkami bank z jiných zúčastněných členských států působících na českém finančním trhu či nabízející na něm přeshraničně své služby.

Přeměna dceřiných institucí na pobočky bank z jiného členského státu

V souvislosti se vznikem bankovní unie se objevuje i otázka možné přeměny právní formy z dceřiných institucí na pobočky bank z jiného členského státu. Rozhodnutí o změně právní formy je však především dlouhodobým obchodním rozhodnutím vlastníků dceřiných institucí, které je ovlivněno různými faktory. Mezi ně patří zejména ekonomické a finanční dopady tohoto kroku na finanční instituci (např. povinnost informování klientů a jejich možné znejistění, výběr vkladů, přesměrování pojištění za vklady do fondu pojištění vkladů v jiném státě, aj.), ztráta kontroly národního orgánu dohledu nad vlastní finanční stabilitou, přístup k řízení skupin, zdanění, aj.

Zavedení bankovní unie a možný vliv tohoto konceptu na přeměnu právní formy dceřiných institucí na pobočky bank z jiného členského státu nemůže být podceňován, zejména pak v ČR, kde je bankovní sektor dominován dceřinými institucemi vlastněnými přeshraničními mateřskými institucemi, které budou součástí bankovní unie. Projekt bankovní unie usiluje o větší integraci a stabilitu zejména skupin, které působí napříč členskými státy, neboť tyto subjekty mají podstatný dopad na stabilitu a funkčnost bankovního trhu v EU a financování reálné ekonomiky. Postavení dceřiných institucí, které budou mimo SSM, může z tohoto titulu mít dopad na funkčnost, efektivní fungování a řízení skupin. Zejména se to týká otázek, jako jsou plnohodnotné nevyužívání výjimek u vnitroskupinových transakcí, neřízení likvidity v rámci likviditní podskupiny, neschopnost plnohodnotně rozvíjet centralizaci v rámci skupiny, nedosažení maximální optimalizace a snížení provozních nákladů, potřeba jednat s více orgány dohledu a plnit jejich požadavky namísto jednoho centrálního orgánu dohledu atd.

Naproti tomu však existuje řada faktorů, které svědčí z hlediska vlastníka pro výhodnější postavení člena bankovní skupiny v nezúčastněném členském státě v podobě dceřiné instituce. Jde zejména o povinnost informování klientů před případnou změnou právní formy a jejich možné znejistění, navazující výběr vkladů, náklady související s přesměrováním pojištění za vklady do fondu pojištění vkladů v jiném státě, otázka zdanění, včetně FTT,¹¹¹ existence silného národního orgánu dohledu v místě působnosti a jeho kontrola nad finanční stabilitou, nižší systémové riziko. Dále by pobočky nemohly poskytovat stejný rozsah služeb jako dceřiné instituce, např. vydávat hypoteční zástavní listy a vykonávat další vedlejší obchodní aktivity. Tyto faktory by se následně přenesly do klíčových ukazatelů sledovaných mateřskou institucí – pokles likvidity, ziskovosti, podílu na trhu i důvěry v daný subjekt, a nejsou tak v jejím zájmu.

Recitál č. 44 nařízení o SSM, který není právně závazný a je určen pro veřejné orgány členských států, uvádí, že žádné ustanovení nařízení o SSM nemění stávající rámec, kterým se řídí změna právní formy dceřiných institucí či poboček. Vznik SSM by tedy neměl být vykládán jako podnět k takové změně. Přesto postavení dceřiné instituce mimo SSM by v krajním případě mj. mohlo vyústit či podpořit případný záměr konverze právní formy dceřiných institucí působících v ČR na pobočky bank z jiného členského státu za účelem zajištění jednotného výkonu dohledu a efektivnějšího řízení skupiny. Rozhodnutí o změně právní formy je totiž výsadním právem akcionáře dotčené instituce, nikoliv orgánu veřejné moci. Změna právní formy by mj. měla přímý vliv na FPV (odvod pojistného stejně jako výplaty náhrad by byl prováděn na úrovni mateřské instituce).

¹¹¹ The Financial Transaction Tax.

K rozhodnutí o přeměně právní formy dceřiné instituce na pobočku může v zásadě dojít jak v případě účasti daného členského státu v bankovní unii, tak v případě, že se daný členský stát rozhodne do bankovní unie nevstoupit. Rozhodování o právní formě je jedním z výhradních práv akcionáře, resp. mateřských institucí, které jsou vlastníky dceřiných institucí působících ve stejném či jiném členském státě, nikoliv orgánů veřejné moci. Jakékoliv kroky, které by kterýkoliv členský stát EU bez ohledu na to, zda je zúčastněným nebo nezúčastněným členským státem, podnikl za účelem zabránit přeměně právní formy instituce, musí být v souladu s právem EU týkajícím se svobodného usazování.¹¹² Právní řád EU jednoznačně stanovuje právo svobodného rozhodování vlastníků institucí, co se týče právní formy podnikání. Navíc je třeba uvést, že recitály, včetně recitálu 44 nařízení o SSM, jsou právně nezávazné. To znamená, že v konečném důsledku, pokud by se ČR rozhodla přijmout právní opatření, která by bránila změně právní formy dceřiných institucí v ČR na pobočky bank, byla by tato opatření zcela v rozporu s právem EU a ČR by byla vystavena reálné hrozbě postihů za porušení základního vlastnického práva akcionářů.

Role EBA a kolegia dohledových orgánů

Výkon dohledu nad jednotlivými institucemi spadá do působnosti národních orgánů dohledu. Z tohoto důvodu je koordinace mezi orgány dohledu členských států, především v případě přeshraničně působících skupin, velmi důležitá. Tato koordinace je vykonávána v rámci kolegia orgánů dohledu, jehož by byla ČNB plnohodnotným členem v případě, že by ČR nevstoupila do bankovní unie. ČNB by zde měla stejné postavení jako ECB, na rozdíl od postavení státu zúčastněného v bankovní unii, který má úlohu pouze pozorovatele, což by byla pozice ČR, pokud by do bankovní unie vstoupila.

EBA má za úkol přispívat k podpoře a sledování účinného, efektivního a systematického fungování kolegií orgánů dohledu, vystupuje jako další člen kolegia a případně řeší některé spory mezi příslušnými orgány členských států postupem stanoveným v čl. 19 nařízení č. 1093/2010 – závazná mediace EBA (CRD, CRR a BRRD vymezují, ve kterých případech může být zahájena závazná mediace).

Rozhodování v rámci kolegií

Pravidla upravující fungování kolegií dohledových orgánů a role orgánu EBA byla předmětem změny v návaznosti na zavedení mechanismu jednotného dohledu. Tomuto novému rámci budou podléhat orgány dohledu všech členských států bez ohledu na to, zda budou či nebudou součástí bankovní unie.

V případě některých sporů mezi orgány dohledu – členy kolegia – se rozhodnutí o jejich řešení přijímá v Radě orgánů dohledu (Board of Supervisors) v souladu s nařízením č. 1093/2010.¹¹³ Rozhodnutí jsou přijímána v systému dvojí prosté většiny. Způsob hlasování a následné přijímání rozhodnutí je naprosto zásadní pro každý členský stát, protože schválená řešení mají závaznou povahu, jestliže to unijní předpisy (CRD, CRR nebo BRRD) výslovně stanovují. Z tohoto důvodu je významné pro státy mimo eurozónu, které se rozhodnou neúčastnit bankovní unie, zavedení systému dvojí prosté většiny. Došlo k němu společně s přijetím nařízení o SSM a představuje

¹¹² Čl. 49 a následující SFEU; čl. 33 a čl. 35 CRD IV aj.

¹¹³ Čl. 44 odst. 1 nařízení o EBA č. 1093/2010.

ochranný mechanismus pro nezúčastněné členské státy proti automatickému přehlasování v Radě orgánů dohledu ze strany zúčastněných členských států a zajišťuje jim vyrovnanou, resp. vyšší váhu hlasu. Dokud zůstane ČR nezúčastněným členským státem, dává tento systém hlasování ČNB podstatně vyšší váhu hlasu, než jakou by měla v případě, kdyby ČR do bankovní unie vstoupila.

Systém hlasovacích pravidel bude předmětem přezkumu a případného legislativního návrhu nově upravujícího systém hlasování za účelem zajištění zachování rovnoprávného hlasovacího systému Evropskou komisí na základě nařízení č. 1093/2010,¹¹⁴ pokud se počet nezúčastněných členských států sníží na čtyři.

Konečné výsledky hlasování a přijatá rozhodnutí na úrovni EBA mají přímý dopad na členské státy, neboť orgány dohledu členských států, které jsou ve sporu podléhajícímu závazné mediaci EBA, musí postupovat v souladu s rozhodnutím EBA, resp. Rady orgánů dohledu. V případě, že orgán dohledu členského státu odmítne takto postupovat, může EBA přijmout individuální rozhodnutí určené přímo pro finanční instituci za účelem dodržení práva EU. Rozhodnutí EBA je nadřazeno všem případným rozhodnutím příslušného orgánu členského státu v dané záležitosti.

Jak bylo již zmíněno, hlasovací systém bude předmětem revize, na jejímž základě může být případně změněn (pravděpodobně ne v případě pravomocí porušení práva EU a mediaci), pokud počet členů nezúčastněných států klesne na čtyři. Lze předpokládat, že vstup nezúčastněných členských států do bankovní unie bude spíše dlouhodobou záležitostí. Přesto bude pro ČR vhodné neustále sledovat přístup ostatních nezúčastněných členských států k účasti v bankovní unii a vyhodnocovat faktory ovlivňující pozici ČR. Tím se má na mysli zejména to, jak rozhodnutí nezúčastněného členského státu ovlivní (ekonomické a finanční faktory) ostatní nezúčastněné členské státy bankovní unie, včetně institucí a bankovního sektoru.

ECB, ČNB a kolegia dohledových orgánů

Na základě dohledových úkolů svěřených ECB bude ECB v bankovní unii působit jako předseda v kolegiích orgánů dohledu, kde vykonává funkci konsolidujícího orgánu dohledu.¹¹⁵ ECB bude zastupovat orgány dohledu zúčastněných států, pokud se jedná o instituce, nad kterými vykonává přímé pravomoci, zatímco orgány dohledu těchto států působí pouze jako pozorovatelé.¹¹⁶ Národní orgán dohledu zaujímá roli aktivního člena v kolegiích pouze v případě, že členové skupiny jsou méně významnými institucemi nebo pokud jsou jak méně významnými, tak i významnými institucemi (v tomto případě ECB a národní orgán dohledu budou členy kolegia).

Zavedení bankovní unie mění strukturu kolegia dohledových orgánů a díky tomu také způsob vyjednávání s příslušnými orgány členských států účastnicích se těchto kolegií. Orgány dohledu zúčastněných států budou v bankovní unii zastupovány ECB, a ztratí tak vlastní hlasovací práva v kolegiu, zatímco orgány nezúčastněných členských států si svá plná práva nadále uchovají. V případě, že by ČR nevstoupila do bankovní unie, role ČNB v kolegiích dohledových orgánů se nezmění. ČNB bude stejně jako doposud plnohodnotným členem dohledového kolegia. Pokud by však ČR do bankovní unie vstoupila, veškeré kompetence spojené s kolegií (s výjimkou úkolů nesvěřených ECB, pokud jde o výkon dohledu), které jsou nyní v kompetenci ČNB, budou

¹¹⁴ Čl. 81a nařízení č. 1022/2013.

¹¹⁵ Čl. 9 nařízení ECB.

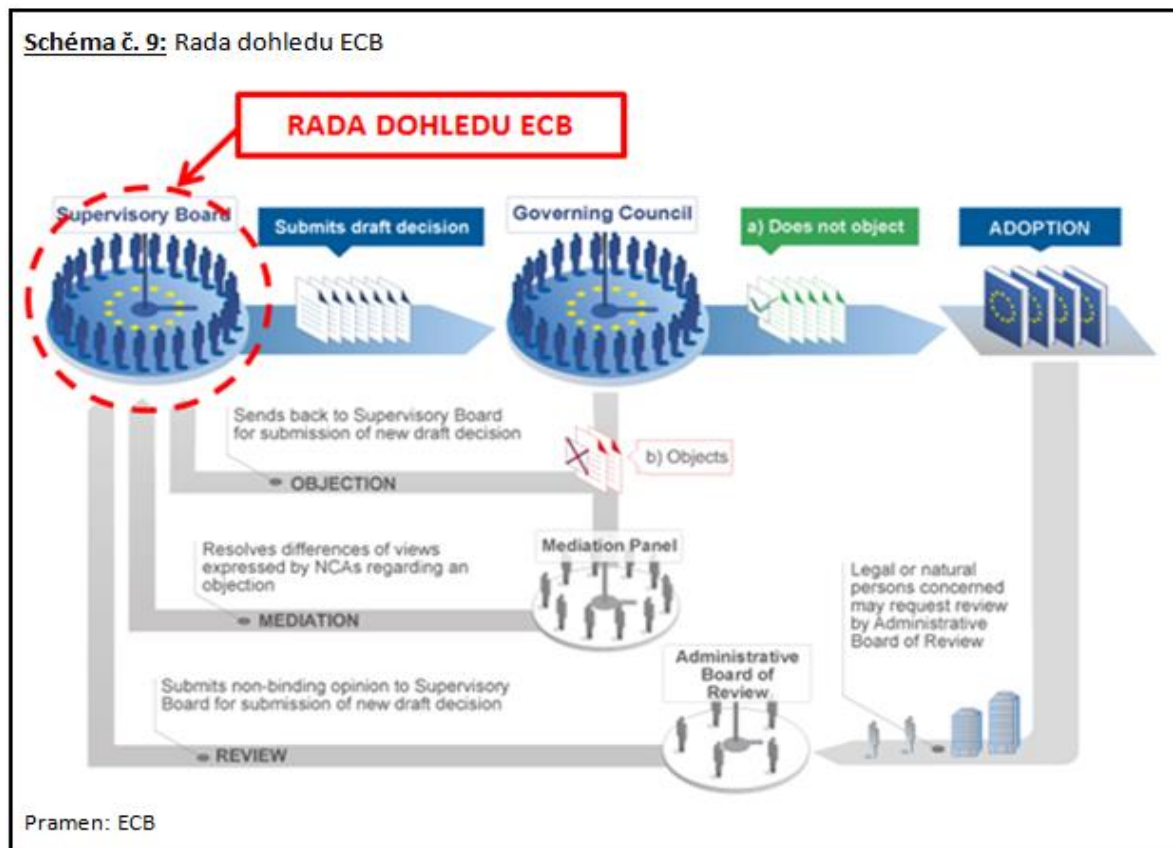
¹¹⁶ Čl. 10 nařízení ECB.

převedeny na ECB s tím, že ČNB pak bude spolupracovat nejen s ECB, ale stejně jako doposud také s příslušnými orgány zúčastněných států (členové dohledového kolegia), a bude se účastnit jednání kolegií pouze jako pozorovatel.

Rozhodnutí, která budou prezentována a prosazována v rámci kolegia orgánů dohledu, jsou předtím na úrovni ECB přijímána v rámci interních procesů a v Radě dohledu ECB příslušnými orgány zúčastněných států. ECB bude vykonávat pravomoci příslušného orgánu hostitelského členského státu v případě institucí usazených v nezúčastněných členských státech, které využívají svobody volného pohybu služeb v zúčastněných státech a u jejich poboček, které byly označeny jako významné instituce v zúčastněném státě. Pokud by ČR nevstoupila do bankovní unie, bude ČNB, jako orgán nezúčastněného členského státu, nadále spolupracovat s příslušným orgánem zúčastněného státu při koordinaci přeshraničního dohledu ve vztahu k úkolům, které nebyly svěřeny ECB, nebo v případě nevýznamných poboček bank. Pokud jde o spolupráci při výkonu přeshraničního dohledu dvou nezúčastněných členských států, spolupráce orgánů dohledu není ze strany ECB nijak ovlivněna.

ČNB a účast v Radě dohledu ECB

V případě, že členský stát, jehož měna není euro, vstoupí do bankovní unie, vysílá zástupce národního orgánu dohledu do Rady dohledu ECB (Supervisory Board), která se zabývá plánováním a plněním úkolů svěřených ECB v rámci jednotného výkonu dohledu (viz schéma č. 9). Nezúčastněné členské státy nemají zástupce národního orgánu dohledu v Radě dohledu ECB.

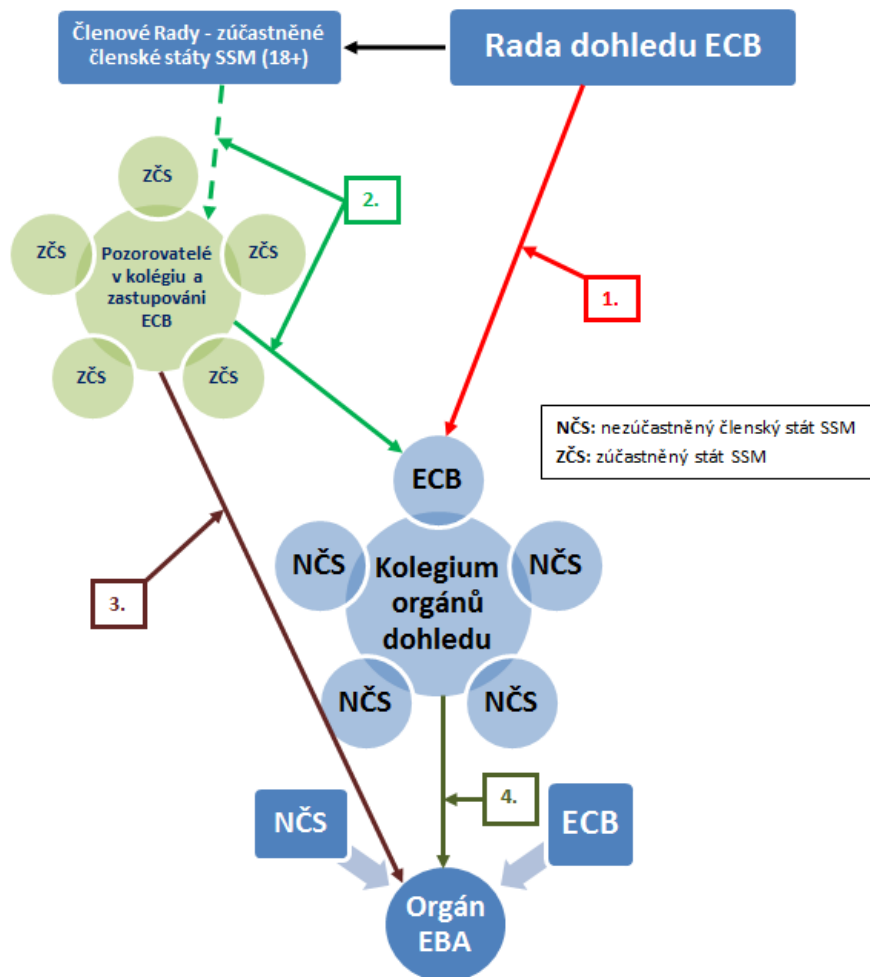


Účast v Radě dohledu ECB umožní osobě vyslané z národního orgánu dohledu zapojení do přípravy opatření v souvislosti s výkonem jednotného dohledu a získání souvisejících informací (viz Schéma č. 9 a 10). To také znamená, že by se osoba vyslaná ČNB mohla podílet na přípravě nařízení, instrukcí a obecných pokynů ECB vztahujících se k mateřským institucím (které kontrolují vlastnickou strukturu významné části českého bankovního sektoru prostřednictvím dceřiných institucí v ČR, a které mají přímý akcionářský vliv na své dcery), skupinám a pobočkám bank. Zapojení této osoby do přípravy rozhodnutí ECB však z důvodu její nezávislosti na vysílajícím členském státě, nemožnosti vyžadovat či přijímat pokyny od vlád členských států, ani od jiných veřejných či soukromých subjektů,¹¹⁷ nijak nepředjímá možnost prosazovat vliv ČNB na rozhodnutí ECB. A vzhledem k povinnosti jednat ve prospěch celé EU tak v současné době není možné posoudit skutečnou míru vlivu zúčastněného státu na přijatá opatření v rámci Rady dohledu ECB. V této souvislosti je nutné vzít v potaz i fakt, že účastí v bankovní unii se členské státy eurozóny, které jsou domovskými státy velkých skupin, které doposud měly hlavní slovo v otázkách dohledu na konsolidovaném základě, vzdaly části svých výhradních pravomocí, které byly se zavedením bankovní unie převedeny na ECB.

Rozhodování v EBA (závazná mediace orgánu EBA) je v souvislosti s řešením sporů mezi příslušnými orgány členských států prováděno samotnými představiteli příslušných orgánů členských států, včetně zúčastněných států bankovní unie. Je zřejmé, že koordinace postojů a vytváření aliancí v rámci evropských orgánů přirozeně zvyšují možnost prosadit jisté zájmy. Z tohoto důvodu byl přijat ochranný mechanismus v podobě dvojí většiny při hlasování v EBA (zúčastněné a nezúčastněné státy).

¹¹⁷ Čl. 19 nařízení o SSM.

Schéma č. 10: Kolegia orgánů dohledu



V dohledových kolegiích jsou přijímána společná rozhodnutí týkající se výkonu dohledu na konsolidovaném základě. (1) Společná doporučení připravená v Radě dohledu ECB zástupci národních orgánů zúčastněných států jsou přijímána Radou guvernérů ECB a následně prezentována a prosazována v dohledových kolegiích. Zástupci národních orgánů dohledu nezúčastněných členských států nejsou součástí interního procesu přípravy a schválení opatření v Radě dohledu ECB a jsou pouze seznámeni s danými návrhy opatření Rady dohledu ECB až před jejich schválením v Radě guvernérů ECB. (2) Zúčastněné státy jsou zastupovány v dohledových kolegiích ECB a samy se účastní jednání pouze jako pozorovatelé. Pokud není dosaženo shody ohledně přijetí společných rozhodnutí a dochází ke sporu mezi členy kolegia, může v některých případech člen dohledového kolegia žádat orgán EBA (4) o urovnání sporu (případně orgán EBA může na vlastní podnět tento proces zahájit). Zúčastněné (3) a nezúčastněné členské státy se následně v orgánu EBA podílejí na hlasování týkajícího se návrhu řešení daného sporu mezi členy dohledového kolegia, zatímco ECB zaujímá roli pozorovatele.

Pramen: autor

Přístup k informacím

Rada dohledu ECB bude přijímat v rámci interních procesů a postupů opatření, která budou následně po přijetí v Radě guvernérů ECB externě prezentována a prosazována. Pokud by se ČR neúčastnila bankovní unie, měla by ČNB přístup pouze k informacím, které by byly sdíleny ECB na úrovni kolegií orgánů dohledu. ECB je povinna předat orgánům dohledu nezúčastněných členských států všechny informace relevantní pro zúčastněné orgány dohledu, které má o předmětné instituci k dispozici, a to ještě před schválením vlastního rozhodnutí Radou guvernérů ECB.¹¹⁸ ECB však, jako orgán vykonávající dohled na konsolidovaném základě, bude předsedat schůzím daného kolegia (tzn. ve všech kolegiích významných dceřiných institucí působících v ČR) a bude rozhodovat o tom, které příslušné orgány (členové kolegia) se zúčastní schůze kolegia nebo samotné jeho činnosti.¹¹⁹ Při tomto rozhodování musí ECB přihlížet k dohledové činnosti členů kolegia a dopadu na finanční stabilitu jejich členských států.¹²⁰ Rozhodnutí ECB o účasti na konkrétním jednání kolegia tak nemůže být zcela arbitrární. Dále musí ECB zajistit plnou informovanost i těch členů kolegia, kteří na konkrétní jednání kolegia nebyli přizváni.¹²¹ To znamená, že i pokud by ČNB, jakožto orgán nezúčastněného státu, nebyla přizvána na určité jednání kolegia, bude vždy získávat veškeré relevantní informace. V případě problémů či odmítnutí sdílení informací mimo konkrétní jednání kolegií mají orgány členských států možnost iniciovat závaznou mediaci EBA.¹²² Kromě toho mají orgány dohledu pro případ porušení práva EU možnost iniciovat řízení o porušení práva EU u EBA, případně iniciovat nápravu u Soudního dvora EU. Na druhou stranu je však třeba uvést, že rozsah relevantních informací, které jsou orgány dohledu povinny sdílet, je regulatorně úzce vymezen.¹²³ Neúčast na společném jednání kolegia rovněž neumožní ČNB se přímo podílet na diskuzích a přijatých společných rozhodnutích a opatřeních v rámci kolegií. S tím je spojeno i určité omezení týkající se sdílení informací s neúčastníci se členy jednání kolegia, které by mohlo v mnoha případech odpovídat zejména přijatým společným závěrům. V takovém případě by mohla mít ČNB omezený přístup k některým informacím, které by mohly být případně přínosné při provádění bankovního dohledu na národní úrovni.

Pokud by se však ČR bankovní unie účastnila, podílel by se zástupce ČNB na jednáních ECB v Radě dohledu ECB (viz Schéma č. 9 a 10) a měl přístup ke všem informacím na této úrovni. V bankovní unii budou informace v souvislosti s výkonem dohledu sdíleny a dostupné orgánům dohledu podílejících se na výkonu dohledu v rámci interních systémů napříč mechanismem jednotného dohledu (viz Schéma č. 14 a č. 15), ze kterého budou čerpány i informace za účelem přípravy samotného doporučení Radou dohledu ECB.¹²⁴ Dalším zdrojem informací by byla i účast zástupců ČNB v tzv. společných dohledových skupinách, tj. skupině dohledových expertů podílejících se na výkonu dohledu v rámci dané skupiny. ČNB by však informace získané v rámci uvedených mechanismů již neměla možnost aktivně využít k nezávislému rozhodování o významných skupinách. Vzhledem k nezávislosti zástupce ČNB na vládě či jiném orgánu ČR

¹¹⁸ Vyplyvá z čl. 116 a čl. 117 odst. 1 CRD a příslušných prováděcích předpisů EBA, z čl. 26 odst. 8 Nařízení o SSM, z podepsaných skupinových dohod o spolupráci v rámci kolegií orgánů dohledu, z očekávaného Memoranda o porozumění mezi ČNB a ECB a z možnosti obrátit se na EBA při případném řešení sporů týkajících se předávání informací.

¹¹⁹ Čl. 116 odst. 7 CRD.

¹²⁰ Čl. 116 odst. 8 CRD.

¹²¹ Čl. 116 odst. 7 CRD.

¹²² Čl. 117 odst. 2 CRD.

¹²³ Čl. 117 odst. 1 CRD.

¹²⁴ ECB, 2014c. Guide to Banking Supervision [online]. Dostupné z: <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.en.pdf>>.

a nemožnosti vyžadovat či přijímat autonomní pokyny od ČNB (ČNB bude součástí jednotného výkonu dohledu, a ztratí tak současnou pravomoc činit autonomní rozhodnutí) v souvislosti s přípravou rozhodnutí ECB, není v současné době možné potenciální neformální vliv ČNB na tohoto zástupce blíže specifikovat. A vzhledem k povinnosti jednat ve prospěch celé EU tak v současné době není možné posoudit skutečnou míru vlivu a samotný přístup k informacím zúčastněného státu v rámci Rady dohledu ECB.

Výkon dohledu a ochranné mechanismy pro zúčastněné státy bankovní unie, jejichž měna není euro

V rámci jednotného dohledu v bankovní unii jsou národní orgány dohledu zúčastněných států, jejichž měnou není euro, povinny postupovat v souladu s pokyny ECB. ECB provádí jednotný výkon dohledu podle CRD a CRR a jedná prostřednictvím instrukcí, pokynů a požadavků směřovaných národním orgánům dohledu, neboť nemá přímou pravomoc vůči institucím mimo státy eurozóny. Národní orgány dohledu jsou povinny tyto instrukce, pokyny a požadavky plnit, k čemuž se zavazují i příslušné členské státy, jejichž měnou není euro, vstupující do bankovní unie. Platí, že rozhodnutí, ačkoli jsou navrhována Radou dohledu ECB, podléhají finálnímu schválení Radou guvernérů ECB, kde státy mimo eurozónu nejsou zastoupeny. Existují proto jisté ochranné mechanismy, které tyto zúčastněné státy mohou využít, pokud nesouhlasí s rozhodnutím a postupem ECB a případně se proti danému rozhodnutí odvolat. Ochranné mechanismy, které mají různou míru účinnosti, lze dělit na následující: regulatorní pravidla, Správní revizní komise ECB, mediační panel ECB, orgán EBA a ukončení úzké spolupráce s ECB. Je zřejmé, že ukončení úzké spolupráce s ECB je nejtvrdějším opatřením a krajním řešením.

Regulatorní pravidla

ECB je povinna provádět výkon dohledu podle stanovených regulatorních pravidel v souladu se CRD a CRR (tj. požadavky v rámci Pilíře 1 a 2), včetně Delegovaných aktů (např. Delegovaný akt Evropské komise k likviditě,¹²⁵ ukazateli pákového efektu atd.), které stanovují minimální obezřetnostní požadavky, které musí instituce dodržovat, včetně regulatorního kapitálu, standardů likvidity nebo limitů velkých expozic.

Může obecně docházet k uvolňování nebo zpřísnění regulatorních požadavků, ale pouze v rámci stanovených regulatorních pravidel,¹²⁶ aby nedocházelo k ohrožení stability institucí a členských států. Relevantní předpisy zahrnují řadu ochranných mechanismů, které by měly zmírnit odliv likvidity či kapitálu (volných zdrojů) z dceřiné instituce působící v ČR ve prospěch mateřské instituce a skupiny, a narušit tak jejich stabilitu a stabilitu členského státu.

Samotný právní rámec jednotného dohledu v rámci bankovní unie nenarušuje to, že v členských státech se i nadále uplatňují regulatorní nástroje podle CRD a CRR. Kromě opatření v oblasti

¹²⁵ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 2015/61 ze dne 10. října 2014, kterým se doplňuje nařízení (EU) č. 575/2013, pokud jde o požadavek na úvěrové instituce týkající se krytí likvidity (Text s významem pro EHP).

¹²⁶ Např.: Instituce udržuje kapitálový poměr na úrovni 21 %. Výše celkového kapitálového požadavku na základě skutečného objemu celkové rizikové expozice by měla být na úrovni 8 % (tzv. Pilíř 1 podle čl. 92 CRR). Orgán dohledu vyžaduje dodržování úrovně ve výši 14 % z celkového objemu rizikové expozice, což je 6 % pro pokrytí rizik neobsažených v Pilíři 1 v rámci tzv. Pilíře 2. Je důležité, aby instituce držely určité kapitálové rezervy, cca ve výši 3 %. V tomto ohledu by pak instituce měla držet 17% kapitálový poměr. Pokud orgán dohledu, v případě bankovní unie ECB, uvolní posuzování rizik v Pilíři 2 např. o 3 procentní body, tj. bude celkově požadovat jen 14 % kapitálu z celkového objemu rizikové expozice, nelze tento přístup formálně vnímat jako krok k narušení stability instituce nebo členského státu. Může tak dojít k rozpouštění nadměrné kapitálové rezervy (tj. z 21 % až na 14 %), zatímco instituce drží dostatečnou výši požadovaného kapitálového poměru.

makro-obežetnostní politiky apod. je v kontextu výše vyjádřené obavy z nekontrolovatelného odlivu kapitálu a likvidity (tj. volných zdrojů) z ČR naprosto zásadní možnost zúčastněného státu rozhodnout o nastavení výjimek u limitů velkých expozic u vnitroskupinových přeshraničních transakcí. Po vstupu ČR do bankovní unie by ČR měla stále možnost rozhodnout o využití výjimek¹²⁷ u limitů velkých expozic, tj. především u vnitroskupinových transakcí.

Nařízení o SSM explicitně stanovuje povinnost ECB zohlednit při provádění své činnosti dopady na finanční stabilitu nejen EU, ale každého individuálního zúčastněného státu, plně respektující integritu vnitřního trhu.¹²⁸ Rovněž CRD, CRR a BRRD stanovují, že rozhodnutí přijatá orgánem dohledu nebo mateřskou institucí nesmí narušovat stabilitu institucí a členských států EU, včetně jejich fiskálních rozpočtů. Pokud ovšem bude do rukou ECB svěřen přímý dohled nad všemi významnými institucemi a skupinami v bankovní unii, lze spíše očekávat,¹²⁹ že ECB bude v rámci výkonu svých kompetencí sledovat především stabilitu a efektivnost těchto skupin,¹³⁰ což by však nemělo vést k nezajištění funkčního a efektivního výkonu dohledu v rámci bankovní unie dle jí svěřených funkcí podle nařízení o SSM. Součástí těchto skupin by byly i dceřiné instituce působící v ČR, v důsledku čehož by v současné situaci mohlo dojít k oslabení pozice takových českých subjektů. K jejich zásadnímu ohrožení by ovšem vzhledem k výše uvedeným ustanovením nemělo dojít.

Řízení pro přijímání rozhodnutí v oblasti dohledu a Správní revizní komise ECB

V rámci SSM má ECB povinnost ustavit Správní revizní komisi¹³¹ pro účely provádění vnitřního správního přezkumu na základě žádosti o přezkum podané fyzickou nebo právnickou osobou, co se týče přijatých rozhodnutí v Radě dohledu ECB v souvislosti s výkonem dohledu. Rozsah vnitřního správního přezkumu podle nařízení o SSM je omezen na procesní a věcný soulad příslušného rozhodnutí ECB s nařízením o SSM. Správní a revizní komise předloží stanovisko a předá záležitost Radě dohledu ECB za účelem přípravy nového návrhu rozhodnutí. Rada dohledu ECB je povinna zohlednit a neprodleně předložit nový návrh rozhodnutí ke schválení Radě guvernérů ECB. Nebude však možné se odvolat ke Správní revizní komisi v souvislosti s rozhodnutími Rady guvernérů ECB.¹³² ECB tak umožňuje osobám, vůči kterým bude vedeno řízení, vyjádřit se k dané problematice před přijetím konečného rozhodnutí v oblasti dohledu. Tento postup platí vůči všem zúčastněným státům bez ohledu na jejich měnu.

¹²⁷ Čl. 493 odst. 3 CRR. Tato diskrece členského státu bude platit po dobu přechodného období, resp. do okamžiku předložení nového legislativního návrhu Evropskou komisí nejpozději do 2. ledna 2029. Předpokládá se schválení a nabytí účinnosti předloženého legislativního návrhu spíše ve středně-dobém časovém horizontu přesahujícím časový horizont této studie.

¹²⁸ Viz recitál 30 a čl. 1 nařízení o SSM.

¹²⁹ „Zájem na efektivní alokaci a transferu aktiv a likvidity uvnitř skupin.“ (D. Nouy, Dublin, 23. 6. 2014), „Vytvoření rámce příznivého pro alokaci kapitálu a likvidity uvnitř skupin“ (V. Constâncio, Vídeň, 12. 5. 2014), „smazání rozdílného přístupu home/host dohledu a ochrany národních preferencí v likviditě“, „podpora expanze bankovních skupin“ (M. Draghi, Brusel, 12. 2. 2014). Možností orgánů ČR rozhodnutím ECB a SRB zabránit budou v bankovní unii omezené.

¹³⁰ Zatímco výkon dohledu nad ostatními institucemi a skupinami svěřuje ECB do kompetence národním orgánům dohledu zúčastněných států s tím, že bude monitorovat jeho provádění.

¹³¹ Čl. 24 odst. 2 a 3 nařízení o SSM: Správní revizní komise je složena z pěti osob ze členských států, jež se těší vysoké vážnosti v odborných kruzích a prokázaly v oblasti bankovníctví nebo jiných finančních služeb příslušné znalosti a profesní zkušenosti na dostatečně vysoké úrovni, včetně zkušeností z oblasti dohledu, s výjimkou současných zaměstnanců ECB, jakož i současných zaměstnanců příslušných orgánů nebo jiných orgánů, subjektů, úřadů či agentur členských států nebo EU, které jsou zapojeny do plnění úkolů svěřených ECB. Správní revizní komise tedy disponuje dostatkem zdrojů a odborných znalostí k tomu, aby mohla posuzovat výkon pravomocí ECB. Správní revizní komise rozhoduje na základě většiny nejméně tří z pěti členů.

¹³² Čl. 24 odst. 5 nařízení o SSM.

V případě, že by se ČR neúčastnila bankovní unie, nebude se na ni výše uvedené vztahovat. Pokud by však ČR vstoupila do bankovní unie, budou se moci v jistých případech ČR, resp. ČNB, a instituce odvolat proti rozhodnutí ECB. Nicméně opět by nebyla ČNB schopna ovlivnit konečná rozhodnutí (ani ve vztahu k institucím působícím v ČR), která budou přijímána v Radě guvernérů ECB, neboť zastoupení v tomto orgánu mají pouze země eurozóny. Pouze přijetí eura umožní ČNB zajistit schopnost přímo ovlivňovat přijatá rozhodnutí v Radě guvernérů ECB.

Mediační panel ECB

Nařízení o SSM zavádí povinnost vytvoření tzv. mediační komise ECB, která bude dohlížet na náležité oddělení dohledových úkolů od úkolů týkajících se měnové politiky ECB. Mediační komise se bude dále zabývat rozdílnými postoji zúčastněných států k námitkám uplatněným Radou guvernérů ECB vůči rozhodnutím, která byla přijata v Radě dohledu ECB. Z povahy svého určení však mediační panel bude řešit rozdílné postoje, ke kterým dochází z důvodů případných rozdílných pohledů měnové a dohledové politiky na danou problematiku řešenou ECB, není tedy primárně určen jako ochrana pro státy stojící mimo eurozónu.

Orgán EBA

EBA přispívá k podpoře a sledování účinného, efektivního a systematického fungování dohledových kolegií za účelem zajištění mj. efektivního výkonu přeshraničního dohledu nad skupinou. V případě, že by zúčastněný stát nesouhlasil s postupem ECB a byl by názoru, že ECB neuplatňuje regulatorní pravidla či je uplatňuje způsobem, který se jeví jako porušení práva EU, může se odvolat k orgánu EBA podle čl. 17 nařízení o EBA.

Ukončení úzké spolupráce mezi ECB a zúčastněnými státy, jejichž měna není euro

Zúčastněný stát, jehož měnou není euro, může ukončit režim úzké spolupráce s ECB. V případě, že by ČR vstoupila do bankovní unie a ECB nebude spokojena s výkonem dohledu,¹³³ který v režimu úzké spolupráce provádí ČNB (jako orgán dohledu zúčastněného státu, jehož měna není euro), bude ECB moci pozastavit nebo ukončit Dohodu o úzké spolupráci.

Možnost ukončení Dohody o úzké spolupráci mezi ECB a příslušným orgánem zúčastněného státu z rozhodnutí samotného zúčastněného státu, jehož měna není euro, je zavedena za účelem umožnění nepostupovat v souladu s rozhodnutími, se kterými tyto státy nesouhlasí a nemají patřičnou možnost je ovlivnit. Zavedení tohoto přístupu je zcela zásadní pro státy, jako je ČR, neboť přijetí některých rozhodnutí, která se mohou jevit jako vhodná z pohledu zájmu např. skupiny, by mohla mít dlouhodobý nepříznivý vliv na samotné dceřiné instituce, finanční stabilitu a reálnou ekonomiku státu, zejména v případě nadměrného přesunu volných zdrojů institucí mimo daný stát.

Ukončení úzké spolupráce s ECB se sebou nepochybně ponese dopady. Nejedná se pouze o budoucí dočasná omezení, co se týče např. obnovení úzké spolupráce s ECB v rámci jednotného výkonu dohledu. V případě účasti ČR v bankovní unii bude ukončení Dohody o úzké spolupráci představovat komplikovaný a nákladný proces zpět k výkonu dohledu prováděnému

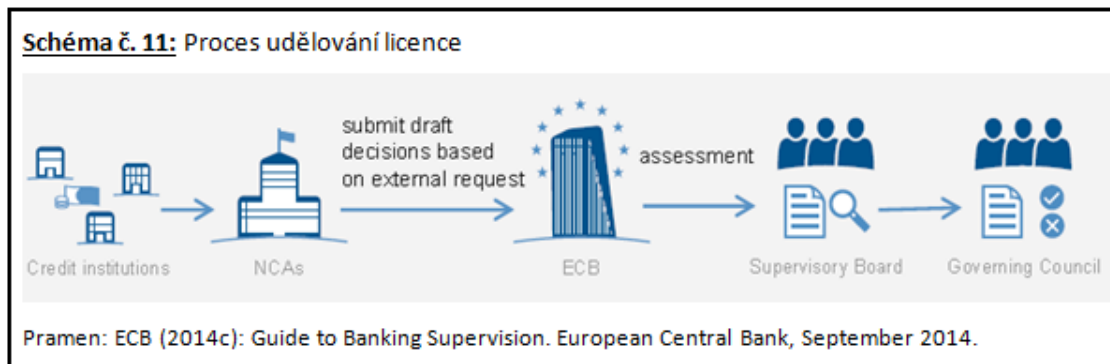
¹³³ Čl. 7 nařízení o SSM.

ČNB, který by mohl znejistit účastníky trhu, protože by to byl proces spojený s reputačním rizikem ohrožujícím finanční stabilitu českého finančního trhu, včetně financování reálné ekonomiky. Tento proces by byl časově náročný, vyžadoval by nejen úpravu legislativy plně zmocňující ČNB k výkonu dohledu, ale také finanční náklady a personální změny pro obnovení podmínek pro výkon dohledu mimo bankovní unii, a to jak na straně ČNB, tak samotných institucí. Na možnost ukončení spolupráce je nutné nahlížet jako na zcela výjimečný akt s politickými a ekonomickými dopady.

Další oblasti dohledu

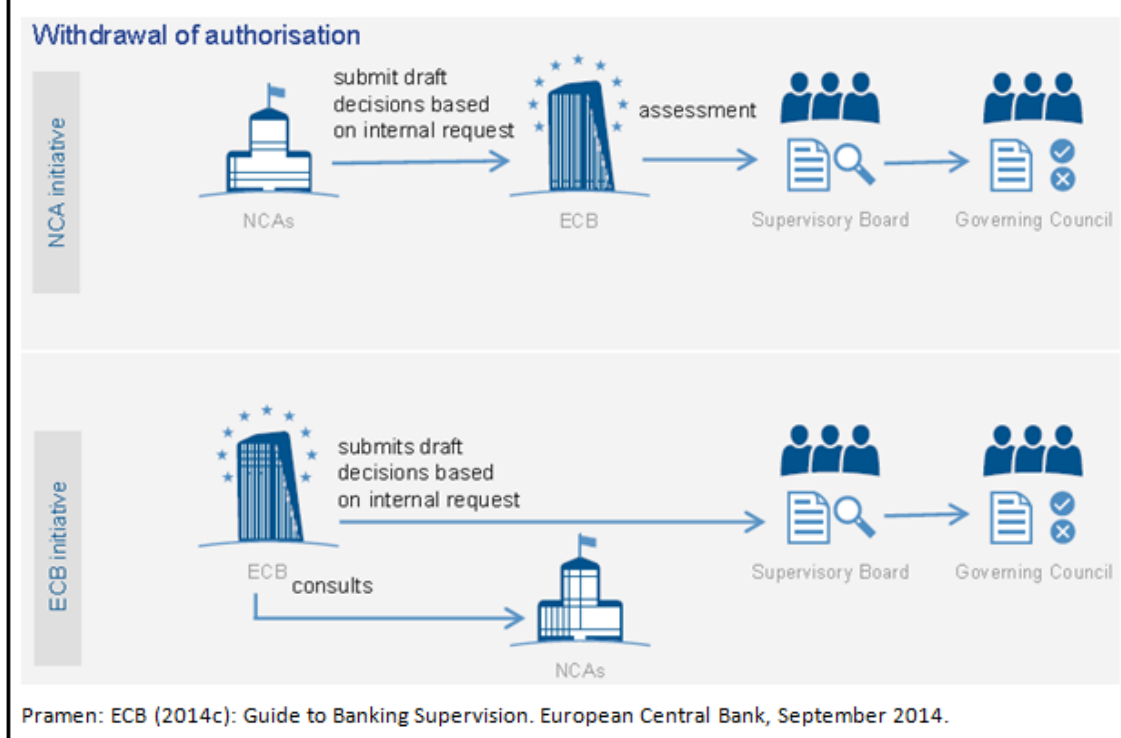
Udělení licence

V bankovní unii bude žádost o licenci k zahájení činnosti instituce, která má být usazena v zúčastněném státě, podána u příslušného orgánu dotčeného členského státu, ve kterém má být instituce usazena. Pokud žadatel o licenci splňuje stanovené požadavky, má národní orgán dohledu povinnost předložit ECB návrh rozhodnutí o udělení licence (viz Schéma č. 11). ECB může žádost o licenci zamítnout nebo uplatnit výhrady proti rozhodnutí národního orgánu dohledu, pokud nejsou splněny podmínky pro udělení licence na základě práva EU.



ECB bude mít výhradní právo z vlastní iniciativy, po konzultaci s národním orgánem dohledu, nebo na návrh národního orgánu dohledu, licenci odebrat (viz Schéma č. 12). V případě, že držitel licence poruší podmínky stanovené v národním právním řádu ČR, předloží ČNB ECB odůvodněnou žádost o odejmutí licence dané instituci.

Schéma č. 12: Proces odebrání licence příslušným národním orgánem a ECB



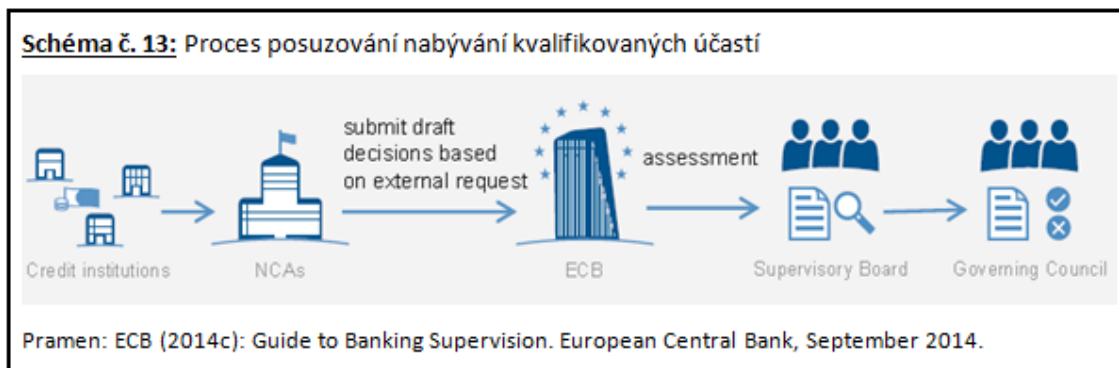
V případě, že by ČR nevstoupila do bankovní unie, bude zachován dosavadní přístup k udělování licencí ze strany ČNB, tj. ČNB v plném rozsahu rozhoduje o udělování licencí a vstupu institucí na český bankovní trh. Pokud by však ČR vstoupila do bankovní unie, bude rozhodování o udělování licencí v kompetenci ECB, přičemž zástupce ČNB se na uvedeném rozhodování bude podílet jako řadový člen. V tomto případě budou mít rozhodnutí ECB přímý vliv na strukturu českého bankovního trhu a institucí působících v ČR. ČNB by tak ztratila výhradní možnost rozhodovat, jaké subjekty vstoupí na trh v ČR a jaké osoby budou ve vedoucích orgánech institucí.

Účast v bankovní unii by umožnila ČNB podílet se, jako řadový člen bankovní unie, na rozhodování o udělování licencí a o osobách ve vedoucích orgánech institucí jiných zúčastněných států bankovní unie. Možnost ovlivňovat vstup institucí ze třetích zemí na bankovní trhy EU má význam pro ČR, zejména pokud se jedná o vstup institucí, které již neúspěšně usilovaly o vstup do ČR (nebyla jim udělena licence). Dále je třeba uvést, že instituce mohou provozovat své obchodní aktivity napříč členskými státy EU prostřednictvím tzv. jednotného pasu. V tomto případě by účast v bankovní unii umožnila ČR ovlivňovat udělování licencí institucím v zúčastněných státech, kterým byla licence v ČR zamítnuta, nebo institucím, které by prostřednictvím jednotného pasu dále rozšiřovaly svoji působnost napříč EU, což by z pohledu ČR nemuselo být vítáno. Pokud ČR bude stát mimo bankovní unii, bude mít možnost výše uvedené ovlivňovat pouze prostřednictvím spolupráce v oblasti informační výměny s ECB (uzavřením Memoranda o porozumění).

Právo ECB udělovat licenci by se nemělo vztahovat na udělování licencí pobočkám bank z jiného než členského státu, protože nařízení o SSM neupravuje přístup k zacházení s takovými subjekty.

Posuzování nabývání kvalifikovaných účastí

V rámci jednotného dohledu v bankovní unii jsou oznámení o nabytí kvalifikované účasti v instituci usazené v zúčastněném státě nebo veškeré související informace předkládány příslušnému orgánu zúčastněného státu, v němž je instituce usazena, v souladu s požadavky stanovenými v národním právním řádu členského státu (viz Schéma č. 13). Národní orgán dohledu bude povinen posoudit nabytí kvalifikované účasti a předložit ECB návrh na rozhodnutí. Národní orgán dohledu může být případně požádán ECB o spolupráci při posuzování žádosti v rámci režimu úzké spolupráce. Rozhodnutí o nabytí kvalifikované účasti bude však vždy na samotné ECB.



Z výše uvedeného vyplývá, že v případě, že by ČR přijala rozhodnutí o účasti v bankovní unii, nebude mít ČNB v kompetenci konečné rozhodování o nabývání kvalifikovaných účastí v institucích. ECB tak bude mít přímý vliv na akcionářskou strukturu institucí působících na českém bankovním trhu. Zástupce ČNB se bude stejně jako v případě udělování licencí podílet na spolurozhodování v Radě dohledu ECB o nabývání kvalifikovaných účastí v institucích usazených v zúčastněných státech bankovní unie jako řadový člen.

Národní parlamenty zúčastněných států

ECB je povinna předkládat roční zprávy o výkonu dohledu národním parlamentům zúčastněných států bankovní unie. Národní parlamenty mají právo uplatnit připomínky k předložené zprávě s tím, že ECB je navíc povinna poskytnout odpovědi na vznesené připomínky týkající se výkonu dohledu nad institucemi v daném státě ze strany národních parlamentů. Národní parlament bude moci dále vyzvat předsedu nebo člena Rady dohledu ECB, aby se zúčastnili výměny názorů za případné účasti také zástupců příslušných orgánů zúčastněného státu.

V případě, že by ČR vstoupila do bankovní unie, bude ECB odpovědná mj. také vůči Parlamentu ČR s tím, že ECB může být vyzvána k přímému informování Parlamentu ČR o jednotném výkonu dohledu, a ten bude moci bezprostředně uplatnit své výhrady k přístupu jednotného výkonu dohledu za spoluúčasti představitelů ČNB. Pokud by však ČR nevstoupila do bankovní unie, bude ČNB nadále sama informovat a předkládat Parlamentu ČR zprávu o výkonu dohledu nad finančním trhem.¹³⁴ Pokud ČR nevstoupí do bankovní unie, bude nadále vedení odpovědného orgánu dohledu jmenováno a odvoláváno orgánem výkonné moci ČR – přímo voleným prezidentem ČR.

¹³⁴ Podle § 45d odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

Odpořvednost za výkon dohledu – ECB a ČNB – ve vztahu k ČR

Národní orgány dohledu členských států nesou odpořvednost za výkon dohledu. V rámci jednotného výkonu dohledu v bankovní unii bude výkon dohledu rozdělen mezi ECB a národní orgány dohledu zúčastněných států.

ECB bude formálně odpořvedná za funkčnost a efektivní výkon dohledu nad institucemi v rámci bankovní unie. Pokud by ČR vstoupila do bankovní unie, ponese odpořvednost za finanční důsledky výkonu dohledu nad českým bankovním sektorem kromě ČNB i ECB. V případě, že dojde k selhání dohledu ze strany ECB, může ČR požadovat po ECB náhradu škody způsobenou selháním dohledu. Podle čl. 268 Smlouvy o fungování EU má Soudní dvůr EU pravomoc rozhodovat spory o náhradu škody podle čl. 340 druhého a třetího pododstavce. Samotný čl. 340 třetí pododstavec Smlouvy o fungování EU stanoví, že ECB nahradí v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států škody způsobené jí nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce. ČR by tedy mohla před Soudním dvorem EU na základě čl. 268 Smlouvy o fungování EU podat žalobu na náhradu škody proti ECB v případě, že by byla ČR způsobena škoda selháním dohledu ECB. Případná rozhodnutí Tribunálu v soudních sporech však nelze v tuto chvíli předjímat. Orgány ČR rovněž nemají pravomoc odvolat vedoucí osoby ECB. Dále je nutné uvést, že ECB nemá vynuocovací pravomoci nad jednotlivými institucemi v ČR (sankce a podobné nástroje), proto provedení požadovaných opatření by bylo uloženo ČNB. ČNB by byla povinna požadovaná opatření provést, a to ve správním řízení za předpokladu, že daná opatření nebudou v rozporu s právním řádem EU a ČR. To znamená, že ČNB nemůže být nucena ECB postupovat v rozporu s právem EU a ČR, i když samotné nařizení o SSM vyžaduje zakotvení povinnosti národního orgánu dohledu řídit se pokyny ECB jakožto nezbytnou podmínku pro navázání úzké spolupráce. Nerespektováním pokynu ECB, který by byl v souladu s právním řádem EU a ČR, by ČNB porušila zákon, za což pak ČNB ponese odpořvednost.

V souvislosti s případnou odpořvedností ČNB za škodu způsobenou při výkonu dohledu, je zásadní § 5 zákona č. 82/1998 Sb., o odpořvednosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. Ten by byl aplikován v případě škody způsobené nezákonným rozhodnutím ČNB, jež bylo vydáno ve správním řízení, nebo nesprávným úředním postupem ČNB. Odpořvednosti za tuto škodu se podle § 2 nelze zprostit a odpořvednost za škodu nese podle § 3 odst. 1 písm. b) stát (ČR). Ve věcech náhrady škody v těchto případech za stát jedná podle § 6 odst. 4 ČNB, a to i co se týče zastupování státu v řízení před soudem. Pokud po uplatnění výše zmíněného postupu nahradí stát škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ČNB, může po ČNB požadovat podle § 16 regresní úhradu. Podle § 18 však právo na regresní úhradu vznikne pouze v případě, kdy je škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti ČNB. Důležitým aspektem je, že důkazní břemeno ohledně prokázání zavinění ČNB, které je v praxi složité a nejednoznačné, nese podle § 18 odst. 2 ten, kdo uplatňuje nárok na regresní úhradu, v tomto případě stát (ČR).

Na základě výše uvedeného je zřejmé, že ČR má širší možnosti ve vztahu k ČNB, nežli ve vztahu k ECB, pokud by v souvislosti s výkonem dohledu došlo k poškození zájmů ČR. Možnost kompenzace, kterou bude mít ČR vůči ECB v případě jejího selhání, je nejasná. Případná rozhodnutí Tribunálu v soudních sporech nelze v tuto chvíli předjímat, neboť doposud nebyla tato otázka řešena. Obecně platí, že prokázání pochybení orgánu dohledu je v praxi velmi obtížné. Lze však s jistotou uvést, že v případě selhání výkonu dohledu v ČR ponese odpořvednost za škodu stát (ČR).

Regulatorní dohledový rámec SSM

Nařízení o SSM nezavádí nová regulatorní pravidla (nad rámec CRD, CRR a BRRD), ale převádí práva a kompetence z národních orgánů dohledu zúčastněných států týkající se výkonu dohledu na ECB. Z národních orgánů dohledu zúčastněných států jsou převedeny pravomoci k dohledu významných institucí, na jejichž dohledu se budou podílet v režimu úzké spolupráce s ECB v rámci společných dohledových skupin. U méně významných institucí budou povinny respektovat nařízení a instrukce ECB a postupovat podle pokynů ECB v souvislosti s výkonem dohledu nad všemi institucemi v souladu s rámcem vymezujícím procesy a postupy při výkonu dohledu, blíže specifikující režim úzké spolupráce. Tyto postupy jsou stanoveny v nařízení ECB, které vymezuje spolupráci orgánů dohledu v rámci jednotného výkonu dohledu.

Regulatorní dohledový rámec má zásadní vliv na efektivnost prováděného jednotného výkonu dohledu v bankovní unii, zejména jeho zavedení do praxe. K jeho zavedení do praxe již došlo. Správně se očekávalo, že dohledový rámec bude dynamickým, resp. bude se dále rozvíjet, stejně jako dohledové rámce, ve kterých budou (v souladu s evropskou regulací a akty EBA) působit národní orgány dohledu nezúčastněných členských států a upravovat v návaznosti např. na zjištěné nedostatky.

Dohledový regulatorní rámec tedy doposud není zcela hotový. Vystávají otázky zejména jak vhodně řešit právní úpravu v přímo použitelných předpisech a usnadnit ECB dále vykonávání některých jejích pravomocí. Tato skutečnost by mohla mít významný vliv na rozhodování nezúčastněných členských států, jako je ČR, o účasti v bankovní unii. Obecně lze uvést, že pro nezúčastněné členské státy by bylo výhodné přijímat rozhodnutí o účasti v bankovní unii až po prokázání odpovídající funkčnosti jednotného dohledového rámce, což by jim nemělo bránit v podílení se na jeho rozvoji.

Obecné otázky výkonu dohledu za situace finanční nestability

Obezřetnostní dohled

V rámci bankovní unie bude ECB¹³⁵ moci provádět úkony týkající se dohledu nad ozdravnými plány, včetně včasného zásahu a strukturálních změn u institucí nebo skupin, nad nimiž bude vykonávat dohled na konsolidovaném základě.

Příprava a schvalování ozdravných plánů institucí v ČR, včasný zásah a poskytnutí vnitroskupinové finanční podpory

Kvalita a reálnost ozdravných plánů budou dávat podstatné předpoklady k tomu, aby instituce dokázaly obstát v kritických situacích. Správně zvolený včasný zásah může snížit pravděpodobnost selhání instituce, tj. odvrátit rizika pro instituci. Vnitroskupinová finanční podpora může sloužit jako kanál podpory nebo náказы mezi členy skupiny a vést k případnému posílení nebo oslabení odolnosti institucí.

V případě, že by ČR byla nezúčastněný členský stát, budou ve vztahu k přeshraničně působícím skupinám o otázkách přípravy ozdravných plánů, včasného zásahu a o dohodách o vnitroskupinové podpoře rozhodovat dohledová kolegia. Pokud nebude dosaženo jednomyslné

¹³⁵ Čl. 4 odst. 1 písm. i) nařízení o SSM.

shody v rámci dohledového kolegia, bude každý národní orgán dohledu přijímat vlastní rozhodnutí. ČNB by tak měla konečné slovo v otázce, zda:

- pro instituce působící v ČR budou sestavovány individuální ozdravné plány,
- kdy a v jaké podobě přijme ve vztahu k institucím působícím v ČR většinu z možných opatření včasného zásahu (menší část těchto opatření včasného zásahu podléhá závazné mediaci EBA), a
- bude poskytnuta vnitroskupinová finanční podpora.

Pokud by ČR byla zúčastněným státem, byla by výše uvedená rozhodnutí namísto ČNB činěna ECB. V rámci schválení skupinové podpory může ECB také schválit na individuálním základě (tzn. ve vztahu k jednotlivým institucím) uvolnění dodatečných regulačních požadavků týkajících se likvidity a kapitálové přiměřenosti v rámci Pilíře 2 a limitů u vnitroskupinových transakcí.¹³⁶ Riziko takové situace pro ČR lze spatřovat v tom, že ECB bude primárně sledovat stabilitu celé skupiny. Toto riziko je zmíněno existencí regulačně stanovených kritérií, která požadují, aby nedocházelo k narušování obezřetného přístupu instituce a ohrožení její stability a stability členského státu,¹³⁷ a dále možností využití diskrece členským státem. Orgán dohledu, který bude o povolení výše uvedených výjimek u skupinové podpory rozhodovat (v tomto případě ECB), bude při vyhodnocení kritérií vždy vycházet z předpokladů a odhadů budoucího vývoje zohledňujících stabilitu instituce, skupiny, bankovní unie jako celku a dotčených zúčastněných států. Vyhodnocení kritérií a odhadů budoucího vývoje a výběr konkrétních opatření budou provedeny Radou dohledu ECB za účasti také zástupce ČNB. V případě, že by volbou konkrétního opatření, resp. jeho parametrů ECB sledovala primárně cíl podpory stability přeshraniční skupiny jako celku, může se otevřít prostor pro transfery volných zdrojů oslabující pozici dceřiné instituce v ČR a následně i stabilitu finančního trhu ČR. Zásahy, které sice oslabují pozici instituce, ale zároveň nevedou ke stavu, kdy by už tato instituce nebyla schopna plnit regulační požadavky,¹³⁸ budou tedy přípustné, byť by bylo v zájmu ČR neoslabovat stabilitu institucí na tuzemském trhu.

SSM a skupiny – výkon dohledu

Na základě nařízení o SSM a nařízení ECB nese ECB přímou odpovědnost za výkon jednotného dohledu a jeho celkovou funkčnost a efektivnost. Z tohoto důvodu bude ECB vystavena značnému reputačnímu riziku v případě nezpůsobilosti dostát svým závazkům v souladu s výše uvedenými nařízeními. Neschopnost dostát svého úkolu by mělo zásadní dopad na ECB a její globální důvěryhodnost a reputaci. Nicméně je otázkou, jak bude ECB v praxi postupovat zejména v případě období nastávající krize, pokud jde o skupiny a jednotlivé instituce, které jsou součástí této skupiny. Je zřejmé, že pokud bude mateřská instituce a/nebo další dceřiné instituce v problémech, může to mít dopad i na instituce působící v ČR. Pokud by se totiž mateřská instituce nacházela v problémech, zejména pak na pokraji úpadku, mohla by mít snahu pro svou záchranu, případně záchranu celé skupiny, v maximální možné míře využít volných zdrojů dceřiné instituce působící v ČR v rámci regulačně vymezených pravidel. To by mohlo mít dopad na fungování dané dceřiné instituce, která dříve jako zdravý a silný člen bankovní skupiny poskytla pomoc dalšímu jejímu členu v období nestability způsobené interními (v rámci skupiny)

¹³⁶ Čl. 23 odst. 1 písm. g) a h) BRRD. Jedná se o uvolnění regulačních požadavků v CRD IV.

¹³⁷ Čl. 19 odst. 4 a čl. 23 odst. 1 písm. e) a f) BRRD. Jedná se o plnění regulačních požadavků v CRR.

¹³⁸ Čl. 23 odst. 1 písm. e) a f) BRRD.

a/nebo externími vlivy. Daná situace by mohla mít nepříznivý dopad na budoucí stabilitu dceřiné instituce a případně celého českého bankovního sektoru a důvěru v něj.

I v případě, že členský stát zůstane stát mimo bankovní unii, nemusí být vždy schopen předcházet a čelit negativnímu vývoji v rámci skupiny, který by mohl představovat riziko pro dceřinou instituci působící v ČR. Proto nemusí být vždy možné omezit negativní dopady na dceřiné instituce a celý národní bankovní sektor.

V případě, že by ČR vstoupila do bankovní unie, mohl by za jistých podmínek celo-skupinový přístup k řešení problému v závislosti na zvoleném rozhodnutí ECB znamenat výhodu pro dceřinou instituci a možnost předejít vzniku nepříznivé situace. Jednotný orgán dohledu, který bude vykonávat přímý dohled nad všemi členy skupiny, bude mít zájem na zachování stability celé skupiny, včetně dceřiných institucí působících v ČR. Přístup k řešení problémů v rámci skupiny totiž může mít významný dopad na reputaci a důvěryhodnost jednotného výkonu dohledu, který se bude odvíjet od přístupu ECB k výkonu dohledu. Avšak platí, že při postavení ČR mimo bankovní unii bude mít orgán ČR ČNB k dispozici nástroje jak předcházet a čelit nepříznivé situaci pro dceřinou instituci působící v ČR, v případě účasti ČR v bankovní unii tyto nástroje přejdou na ECB.

Současně nelze předpokládat, že při značném zhoršení situace na finančních trzích budou dceřiné instituce působící v ČR v lepší pozici v případě, že by ČR do bankovní unie vstoupila. Samotné důvody, které zhoršení situace na finančních trzích a následně v rámci skupiny způsobí, a o kterých však nelze mít povědomí předem, určí nezbytný postup řešení a o jeho vhodnosti pro samotnou instituci, skupinu a členský stát (nadmárodní řešení vs. národní řešení). To vyplývá i z významného postavení velkých dceřiných institucí působících v ČR ve skupinách (Komerční banka, a.s. v Société Générale, Československá obchodní banka, a.s. v KBC, nebo Česká spořitelna, a.s. v Erste Group). V tomto případě by došlo k řešení situace nebo problému v kolegiích orgánů dohledu, kde by ČNB byla:

- plnohodnotným členem, zůstane-li ČR mimo bankovní unii – bude tedy schopna sama odmítnout pro ČR nevhodné rozhodnutí, nebo
- pozorovatelem, pokud ČR vstoupí do bankovní unie (ČNB by nebyla plnohodnotným členem dohledového kolegia a byla by členem Rady dohledu ECB, kde by se podílela na přípravě společného rozhodnutí, které bude přijato na úrovni ECB) bez možnosti přijmout případně vlastní řešení.

Vždy by jistě záviselo na konkrétním společném rozhodnutí, které by však mělo brát v úvahu přínos dceřiné instituce pro skupinu i pro bankovní systém ČR a jeho finanční stabilitu. Avšak nelze opomenout skutečnost, že i při účasti v bankovní unii by se ČR v přechodném období (do okamžiku vyřešení a zavedení společného evropského backstopu – předpoklad r. 2024) musela při výraznějších potížích spoléhat primárně na sebe a rovněž na ČNB, která by nadále plnila funkci věřitele poslední instance, pokud by dceřiné instituce nebyly schopny získat potřebné finanční prostředky ani od svých mateřských institucí.

Věřitel poslední instance

Role věřitele poslední instance (lender of last resort) je v ČR vykonávána ČNB, zatímco ECB tuto roli zastává ve vztahu k institucím v zemích eurozóny. V případě, že by ČR vstoupila do bankovní unie, bude ČNB roli věřitele poslední instance vykonávat i nadále. Instituce mimo eurozóny, včetně těch, které budou přímo spadat pod dohled ECB, nemají totiž přístup

k financování od ECB, a proto nejsou schopny přímo získat úvěrové a likviditní linky od ECB. Pokud se pak instituce v ČR dostanou do likviditních potíží a nemohou si potřebné finanční zdroje zajistit jinak ze soukromých zdrojů, budou mít možnost požádat si u ČNB o krátkodobý zajištěný úvěr.

ČNB od bankovní krize v 2. polovině 90. let nebyla nucena sáhnout k aktivnímu využití role věřitele poslední instance nad rámec automatické marginální zápůjční linky, kterou běžně využívá k poskytování finančních zdrojů institucím za standardizovaných podmínek, které zohledňují aktuální tržní podmínky. Je nezbytné uvést, že poskytování úvěrových i likviditních linek institucím by probíhalo za přesně stanovených (tržních) podmínek (poskytnutá pomoc institucím nebude poskytována bezplatně) a řádného zajištění (prostřednictvím uznatelných zajištění ČNB s výjimkou krajních případů, kdy by byla ČR nucena zasáhnout a zajistit formu záruky k tomu, aby ČNB poskytla nezbytné finanční zdroje instituci v problémech). Je tedy v zájmu všech orgánů dohledu (včetně ECB a ČNB), které mohou být rovněž orgány odpovědnými za výkon měnové politiky, zodpovědně přistupovat k výkonu dohledu a minimalizovat pravděpodobnost využití role věřitele poslední instance.

V případě, že se dceřiné instituce dostanou do potíží, mohou rovněž oslovit mateřské instituce se žádostí o poskytnutí nezbytných finančních zdrojů (likvidity a úvěrů) za účelem splnění regulatorních požadavků, splnění pohledávek atd. Mateřská instituce může poskytnout dceřiné instituci potřebné finanční zdroje, které volně drží nebo získá z různých zdrojů (např. peněžní trhy, ECB aj.). Tento přístup je vhodnější z pohledu řešení problémů s nedostatkem finančních zdrojů jak ze strany dceřiné instituce a skupiny (např. může dceřiná instituce získat financování za vhodnějších podmínek, nedochází k ohrožení důvěry a reputace instituce a skupiny – problém se řeší interně atd.), tak z pohledu každého členského státu (problém je řešen v rámci skupiny, což snižuje pravděpodobnost potřeby zásahu ze strany orgánů daného členského státu). Pokud však dceřiná instituce neobdrží pomoc od mateřské instituce, bude muset oslovit národní orgán členského státu, který vykonává roli věřitele poslední instance (ČNB v případě ČR) se žádostí o finanční pomoc. Mateřské instituce tedy mohou představovat významný zdroj finančních prostředků, který může být využit již v současnosti bez ohledu na to, zda dceřiná instituce a mateřské instituce jsou součástí bankovní unie či nikoliv.

Makro-obežřetnostní dohled

Příslušný/určený orgán zúčastněného státu má v kompetenci rozhodnutí o aplikaci kapitálových rezerv, které jsou upraveny v CRD, a dalších nástrojů zahrnutých v CRR za účelem řízení systémových nebo makro-obežřetnostních rizik. Nicméně ECB bude mít právo zasahovat do rozhodování tohoto orgánu, kterým je nyní v ČR ČNB, za účelem zpřísnění požadavků na kapitálové rezervy a využití dalších nástrojů zaměřených na ošetření systémového rizika. Rovněž lze uvést, že koordinace ze strany ECB v rámci jednotného výkonu dohledu při výkonu makro-obežřetnostního dohledu by mohla napomoci k dosažení vhodnější koordinace při výkonu přeshraničního dohledu, co se týče přijímání opatření napříč zúčastněnými státy za účelem řešení problémů v období před vypuknutím finanční krize. Současně však není možné ani vyloučit selhání tohoto přístupu.

Finanční náklady spojené s účastí v SSM

Instituce

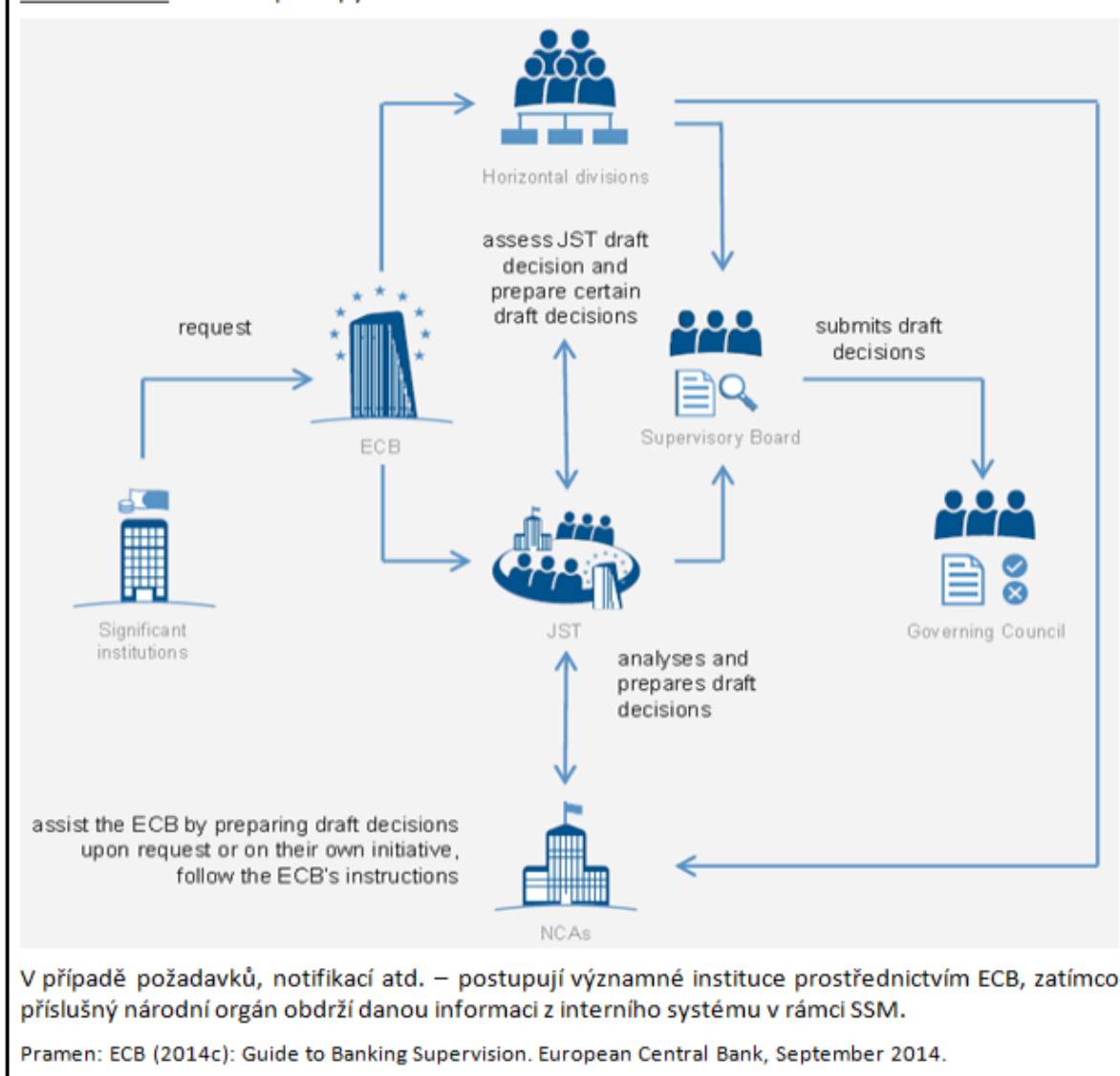
Dopady zavedení jednotného výkonu dohledu na český bankovní sektor z pohledu plnění regulatorních požadavků (např. vykazovací povinnost), nastavení či přenastavení různých systémů (např. IT systém), finančních nákladů spojených s činností jednotného dohledu atd. se převážně nebudou lišit podle toho, zda by k účasti v bankovní unii došlo v důsledku přijetí eura nebo v důsledku např. politického rozhodnutí týkajícího se využití možnosti vstoupit do bankovní unie ještě před přijetím eura na základě navázání režimu úzké spolupráce s ECB.

I když nařízení o SSM nezavádí nové či přísnější obezřetnostní a makro-obezřetnostní regulatorní požadavky (tj. nemění CRD a CRR), existují obavy, že účast v bankovní unii bude znamenat v první fázi pro bankovní sektor nové zejména jednorázové finanční náklady s implementací a dodržováním jednotného přístupu k výkonu dohledu (administrativní zátěž) v rámci celé skupiny, a rovněž v souvislosti s povinností přispívat na činnost ECB, SRB a SRF. Vyšší náklady by se pak mohly promítnout do ceny služeb pro spotřebitele.

Postupy jednotlivých dohledových orgánů se navzdory zavedení jednotných regulatorních pravidel (tzv. Single Rule Book) stále liší, což stále představuje provozní náklady (zejména administrativní zátěž) pro instituce. Vedle kvantitativních požadavků (které mají nejčastěji podobu formulářů) je totiž uplatňována i řada kvalitativních požadavků, které jdou nad rámec výkaznictví a které se v rámci jednotlivých dohledových orgánů mohou lišit (např. informace typu, co se dělo a bude dít s uvedenými vykázanými expozicemi). V rámci jednotných regulatorních pravidel se sice harmonizuje metodika, ale interpretace některých metodik se nadále liší. Rozdíly jsou rovněž v četnosti komunikace a míře detailu. Zda se rozdílný přístup dohledových orgánů vstupem do bankovní unie sníží a pozitivně promítne do provozních nákladů či nikoliv, bude záležet na tom, jak bude dohled koordinován a prakticky vykonáván.

Postupy ECB, které se budou aplikovat na mateřské instituce, se v konečném důsledku projeví i u dceřiných institucí působících v ČR. Hlubší harmonizace dohledu nad dceřinou a mateřskou institucí by mohla vést k určitému snížení provozních nákladů z pohledu skupiny. Jednotné dohledové prostředí by tak pro skupiny, které již nyní operují na skupinové bázi, představovalo usnadnění postupů (viz Schéma č. 15) a určité snížení administrativních nákladů (dosažení maximální centralizace a optimalizace skupiny umožňující snížení finančních nákladů a navýšení ziskovosti).

Schéma č. 15: Proces a postupy v rámci SSM



Finanční příspěvky na činnost ECB

Podle nařízení o SSM ECB účtuje institucím poplatek za jednotný výkon dohledu. Jednotný výkon dohledu sestávající se z ECB a národních orgánů dohledu zúčastněných států se týká všech přibližně 6 000 institucí v eurozóně a vztahuje se tedy jak na významné instituce, nad kterými ECB vykonává přímý dohled, tak i na méně významné instituce, nad nimiž vykonává ECB nepřímý dohled. ECB bude ukládat poplatek za dohled v souladu s nařízením o SSM, a to následně:

- institucím usazeným v zúčastněných státech, které jsou součástí eurozóny, a v dalších zemích EU, které si přejí se k jednotnému výkonu dohledu připojit,
- pobočkám zřízeným v zúčastněných státech institucemi usazenými v nezúčastněném členském státě.

Poplatek je určen subjektu stojícímu na nejvyšším stupni konsolidace. Celkový objem poplatků bude roven nákladům ECB na výkon dohledu. Pro rok 2020 se tyto náklady odhadují na 582 mil. EUR.¹³⁹ V roce 2020 by měly růst náklady za dohledové úkoly zhruba o 12 %.

Poplatek má dvě složky:

- fixní (tzv. minimální) složka je stanovena na 10 %, tj. pro rok 2020 cca 58 mil. EUR. Tento poplatek se rozpočte mezi všechny dohlížené instituce tak, že na významné¹⁴⁰ instituce připadne 1 podíl a na méně významné¹⁴¹ instituce 0,5 podílu.¹⁴² Významných institucí je cca 114, méně významných institucí pak cca 2 440, tedy významná instituce by zaplatila cca 44 tis. EUR a méně významná cca 22 tis. EUR.
- variabilní složka, tj. cca 524 mil EUR v roce 2020 se na instituce rozpočítává dle celkového objemu aktiv a celkových rizikových expozic dané instituce. Oba tyto faktory mají stejnou váhu. Celková aktiva bankovního sektoru eurozóny činila cca 26,1 bil. EUR.¹⁴³ Variabilní složka poplatku by při abstrahování od rizikové složky činila cca 20 EUR na 1 mil. EUR bilanční sumy.

ECB o výši poplatku komunikuje s národními orgány dohledu prostřednictvím k tomu zvlášť zřízeného komunikačního kanálu. Poplatek bude placen na výzvu ECB, kterou ECB podá v období od 1. 6. do 31. 8. a poplatník je povinen zaplatit poplatek do 30 dnů od doručení výzvy. V případě prodloužení účtuje ECB denně úrok ve výši refinanční sazby ECB plus osm procentních bodů.¹⁴⁴

V případě, že by ČR nevstoupila do SSM, nebudou muset instituce působící v ČR, včetně významných dceřiných institucí, přispívat na výkon dohledu jak ECB, tak ČNB. Pokud by však ČR vstoupila do SSM, budou instituce povinny přispívat na výkon dohledu ECB. Na základě nařízení ECB o poplatcích za dohled lze uvést následující odhad přibližné výše poplatků za výkon dohledu:

- v případě přistoupení k SSM by každá ze tří významných institucí, tj. Komerční banka, a.s., Československá obchodní banka, a.s., a Česká spořitelna, a.s., prostřednictvím své mateřské instituce v roce 2020 zaplatila cca 44 tis. EUR na fixním poplatku, tedy plnou výši,
- variabilní složka poplatku každé ze tří významných institucí by činila řádově cca 200 tis. EUR na 10 mld. EUR bilanční sumy. Nedochozí však ve výpočtu k zahrnutí faktoru celkových rizikových expozic dané instituce. Tato skutečnost může být pro instituce působící v ČR velmi významná, protože by mohlo docházet ke snižování variabilní složky poplatku, díky zohlednění jejich konzervativního přístupu k riziku.

Orgány dohledu

V případě účasti ČR v jednotném dohledu by byl výkon dohledu prováděn s využitím zdrojů ČNB, která bude jednat dle pokynů ECB. Dále by byla ČNB vystavena finančním nákladům

¹³⁹ Dle ECB Annual Report on supervisory activities 2019.

¹⁴⁰ Bilanční suma nad 30 mld. EUR nebo poměr bilanční sumy k HDP členského státu (v němž je usazena) je vyšší než 20 %.

¹⁴¹ Tj. banky s bilanční sumou menší než 10 mld. EUR.

¹⁴² Nařízení Evropské centrální banky (EU) č. 1163/2014 ze dne 22. října 2014 o poplatcích za dohled (ECB/2014/41).

¹⁴³ ECB Annual Report on supervisory activities 2019.

¹⁴⁴ Kromě toho může uvalit i další sankce podle nařízení o SSM.

v souvislosti s potřebou provést strukturální změny (např. přenastavení systémů, včetně výkaznictví, zejména změna IT systému – v mnoha případech by se jednalo o jednorázové, tzv. one-off, náklady). Rovněž by byla ČNB vystavena další administrativní zátěži (např. nově zavedené schvalovací procesy u licencování nebo nabývání kvalifikovaných účastí) za účelem zajištění jednotného výkonu dohledu v režimu úzké spolupráce s ECB a v rámci bankovní unie.

Praní špinavých peněz a financování terorismu

ECB jako orgán vykonávající obezřetnostní dohled v bankovní unii zohledňuje AML/CFT aspekty v rámci svých úkolů obezřetnostního dohledu, jako je posuzování vedoucích zaměstnanců banky, nabytí kvalifikovaných účastí, SREP nebo v rámci průběžné dohledu. Legislativní rámec AML/CFT není plně harmonizovaný a uplatňování různých pravidel v členských státech EU zejména v přeshraničních případech je pak v rámci AML/CFT v EU hodnocen ze strany Evropské komise jako nedostatek. Názor posílení rámce boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu byl podpořen ze strany Evropského parlamentu i Rady. Ve svém usnesení ze dne 19. září 2019 vyzval Evropský parlament k posílení iniciativ, které by mohly podpořit opatření v oblasti boje proti AML/CFT na úrovni EU. V prosinci 2019 přijala Rada pro hospodářské a finanční věci závěry ke strategickým prioritám pro boj proti AML/CFT, v nichž vyzvala Evropskou komisi, aby prozkoumala opatření, která by mohla posílit stávající rámec. Akční plán Evropské komise vydaný v květnu 2020 navrhuje plán možného zdokonalení současného rámce AML/CFT. Plán navrhuje vytvoření harmonizovaného souboru pravidel AML/CFT a evropského orgánu dohledu. Evropský dohledový orgán by mohl fungovat v úzké koordinaci s příslušnými vnitrostátními orgány. Inspirací by mohlo být fungování SSM, nicméně bude klíčové rozdělení pravomocí mezi národními a evropským orgánem dohledu stejně jako vymezení subjektů, které budou spadat pod pravomoc evropského dohledu. Pravomoci a interakce s vnitrostátními orgány dohledu budou muset být v legislativním návrhu jasně vymezeny. Legislativní návrh by dle akčního plánu Evropské komise¹⁴⁵ měl být představen v prvním čtvrtletí 2021. Jak ukázal případ ABLV Bank (blíže viz kapitola 4 a její příloha), např. veřejná obvinění úvěrové instituce z porušení pravidel AML/CFT mohou vést k závažným finančním potížím nebo dokonce způsobit selhání dané instituce, což může narušit i finanční stabilitu členského státu. Jednou ze zvažovaných možností je svěřit dohledové pravomoci AML/CFT orgánu EBA. Některé prvky regulované směrnicí AML/CFT mohou být převedeny do nového nařízení, které bude přímo použitelné pro všechny členské státy v EU bez ohledu na to, zda jsou členy bankovní unie, nebo nejsou. Unijní dohled by pokryl bankovní sektor v oblasti AML/CFT a mohl by mít také přímý dopad na výkon dohledu AML/CFT v ČR. Mandát EBA byl nedávno posílen přijetím nařízení (EU) 2019/2175, kterým se svěřilo EBA zavést celounijní databázi rizik a činností dohledu v oblasti AML/CFT, provádět posouzení rizik u příslušných orgánů a v případě potřeby orgány požádat, aby prošetřily jednotlivé finanční instituce a zvážily přijetí opatření vůči nim nebo usnadňovat spolupráci mezi orgány dohledu v EU a orgány dohledu ze třetích zemí. Přezkum těchto nových pravomocí ještě nebyl proveden. V případě existence nového orgánu pro oblast AML/CFT bude nutné nastavit také vhodně spolupráci právě s orgánem EBA.

¹⁴⁵ Sdělení Komise o akčním plánu pro komplexní politiku Unie v oblasti předcházení praní peněz a financování terorismu (7870/20).

Shrnutí hodnocení dosavadního fungování SSM ze strany Evropské komise

Následující informace o dosavadním fungování SSM se věnují vybraným hodnocením ze strany Evropské komise na základě jí vydané zprávy z října 2017.

Přeshraniční spolupráce v rámci dohledových kolegií, jenž je také nástrojem interakce s dohledovými orgány, a to i těmi mimo bankovní unii, se ECB v roli domácího orgánu dohledu ukázala jako důvěryhodná a dobře organizovaná a k diskuzím významně přispívá. Ve srovnání s obdobím před spuštěním SSM hodnotí Evropská komise pozitivně zejména předsedání ECB v dohledových kolegiích, přípravu programů a vysoce kvalitní diskuzi. Dohledové orgány mimo bankovní unii, pokud předsedají dohledovému kolegiu, hodnotí působení ECB v kolegiích také pozitivně a argumentují tím, že ECB má větší váhu jako jeden orgán ve srovnání se situací, kdy se účastní několik orgánů dohledového kolegia.

Evropská komise identifikovala také některé nedostatky. Zapojení Rady dohledu a Rady guvernérů ECB, kde jsou zastoupeny dohledové orgány, do každého rozhodnutí v oblasti dohledu se zdá být značnou zátěží, a to vzhledem k vysokému počtu těchto rozhodnutí a různému dopadu na dohlížené instituce. Např. posuzování každého člena vedení významné instituce, pokud jde o jeho způsobilost a bezúhonnost, představuje pro tyto orgány velmi vysokou provozní zátěž, neboť existuje vysoký počet řízení, rozdílné národní úpravy či rozdílné lhůty stanovené vnitrostátním právem. ECB se snažila zjednodušit rozhodování pomocí šablon, písemných postupů a sdružování rozhodnutí a přijala rámec pro delegování rozhodnutí s nižším celkovým dopadem, nicméně zatím nebylo provedeno hodnocení, zda tato opatření povedou k lepšímu využívání kapacit dohledových orgánů. Navíc dokud nebudou národní legislativní rámce dostatečně harmonizovány, mohou přijatá administrativní opatření zmírnit celkovou složitost posuzování ECB jen částečně. Nedostatečně hodnotí Evropská komise také alokaci dohledových orgánů na kontroly na místě, pokud jde o dostupnost personálu těchto orgánů pro kontroly na místě.

Co se týče rozhodování v oblasti dohledu, ECB by měla před přijetím jednotlivých rozhodnutí poskytnout dotčeným institucím právo vyjádřit se. Dle zprávy Evropské komise jsou nicméně lhůty pro vyjádření nedostatečné a ECB používá rozšířenou interpretaci pro vymezení důvěrných informací, což vede k tomu, že ze strany dotčených institucí není možné nahlížet do spisu ECB.

Přetrvávajícím nedostatkem fungování SSM je dle Evropské komise také regulatorní rámec, který kombinuje přímo použitelná pravidla stanovená na evropské úrovni s transpozičními pravidly, která se do jisté míry mohou v jednotlivých členských státech lišit. To pak vede k řadě problémů a zvýšení zátěže pro samotnou ECB. Konkrétně Evropská komise zmiňuje nedostatečné rozlišení odpovědnosti mezi ECB a vnitrostátními orgány dohledu. Ne vždy je navíc jasné, zda pravomoc, která je dána vnitrostátním právem, spadá do pravomoci náležící ECB, nebo do pravomoci národního orgánu dohledu. Evropská komise proto navrhuje, aby právní předpisy EU jednoznačně určily dohledové pravomoci v přímo použitelných předpisech, což by napomohlo přímému rozlišení odpovědnosti. Zpráva Evropské komise dále poukazuje na skutečnost, že vydávání a odebrání povolení k činnosti nebo posuzování akvizic a kvalifikovaných účastí představuje pro ECB náročný úkol vzhledem ke složitosti hodnocení návrhů vypracovaných národními orgány dohledu na základě 19 různých vnitrostátních právních rámců s rozdílně přísnými lhůtami. Návrh úprav ustanovení v přímo použitelných předpisech bude vyžadovat nalezení shody mezi všemi členskými státy. To však může narážet na tendence z posledních let,

kdy vzhledem k přetrvávajícím odlišnostem na vnitřním trhu je upřednostňována aplikace národní regulace.

Zpráva Evropské komise dále zmiňuje obavy vyjádřené vnitrostátními dohledovými orgány v bankovní unii ohledně dohledu nad méně významnými institucemi, zejména co se týče předvídatelnosti rozsahu, v jakém bude ECB ovlivňovat či přebírat výkon dohledu nad těmito subjekty¹⁴⁶. V minulých případech výklad Soudního dvora Evropské unie¹⁴⁷ potvrdil nezbytnost dostatečné flexibility pro ECB k plnění úkolů jí svěřených, tj. zajištění důsledného uplatňování vysokých standardů dohledu v členských státech bankovní unie vyžaduje, aby ECB mohla dávat národním orgánům dohledu pokyny a v případě přebírání přímého dohledu by neměla čelit dodatečným omezením. Příslušná ustanovení jsou tedy vykládána tak, aby poskytla ECB dostatečnou flexibilitu tam, kde je to nezbytné k převzetí instituce.

V rámci provádění jednotného dohledu by ECB měla více koordinovat své iniciativy s EBA, který je regulační agenturou EU v oblasti bankovníctví, přičemž i sama ECB je adresátem doporučení nebo pokynů EBA. V minulosti byla identifikována nekonzistentnost při výkladu jednotného souboru pravidel, při vydávání pokynů u obou orgánů nebo nekonzistentní spolupráce při přezkumu kvality kapitálu. ECB navíc předložila k posouzení kvality kapitálu EBA relativně málo případů vzhledem k počtu dohlížených institucí¹⁴⁸.

Účinnost sankčního a donucovacího rámce bude muset být posouzena do větší hloubky, až budou získány rozsáhlejší praktické zkušenosti, protože ECB v počáteční fázi fungování tuto kompetenci příliš nevyužívala. Současným nedostatkem SSM je také to, že rozsah sankčních pravomocí ECB se liší od rozsahu dohledových pravomocí ECB¹⁴⁹.

Přestože ECB nevykonává přímý dohled nad méně významnými institucemi, jsou tyto instituce v bankovní unii povinny přispívat ECB na náklady výkonu dohledu. Na tuto skutečnost si stěžovaly také některé menší banky v bankovní unii v odpovědích po zavedení SSM. Navíc Evropská komise doporučuje další diverzifikaci těchto poplatků s ohledem na vyšší pracovní zátěž ECB, přičemž lze očekávat, že to současně povede ke zvýšení poplatků pro některé méně významné banky, které představují zhruba 12 % příjmů ECB za prováděný dohled¹⁵⁰. Vytvoření SSM si také u samotných národních orgánů dohledu vyžádalo navýšení jejich vlastního rozpočtu, a to vzhledem k účasti v Radě dohledu ECB a zapojení do rozhodování o dohledu nad všemi významnými bankami v bankovní unii.

EBA má pravomoc zasáhnout v případě, že orgán dohledu v bankovní unii i mimo bankovní unii poruší právo EU. Z hodnocení Evropské komise plyne, že je-li tímto orgánem dohledu ECB, pak je tato kompetence EBA méně účinná, a to vzhledem k tomu, že rozhodování při přijetí opatření vůči orgánům dohledu v EBA vyžaduje dvojí většinu dohledových orgánů bankovní unie a dohledových orgánů mimo bankovní unii. To znamená, že EBA by mohla přijmout opatření vůči ECB pouze v případě, že to podpoří (vedle většiny členů EBA ze států mimo bankovní unii)

¹⁴⁶ Dohled nad méně významnými institucemi je svěřen vnitrostátním příslušným orgánům a právo ECB převzít dohled nad nimi je jen v případě, pokud existuje nezbytné a dostatečné odůvodnění pro odchýlení se od tohoto pravidla.

¹⁴⁷ Viz věc T-122/15, rozsudek Tribunálu ze dne 16. května 2017 Landes Kreditbank Baden-Württemberg – Förderbank v. Evropská centrální banka, bod 24.

¹⁴⁸ V souladu s čl. 80 nařízení č. 575/2013 CRR.

¹⁴⁹ V rámci SSM je uplatňování sankcí jednotlivcům svěřeno národním dohledovým orgánům, protože právo EU neharmonizuje podmínky pro převzetí odpovědnosti jednotlivců zapojených do porušení, a sankce tedy mohou být v takových případech uloženy pouze na základě vnitrostátního pravidla.

¹⁵⁰ Pro rok 2020 jsou odhadované dohledové poplatky na 521,2 mil. EUR (resp. 13,6 mld. Kč) pro významné instituce a 60,5 mil. EUR (resp. 1,6 mld. Kč) pro méně významné instituce.

většina členů ze států bankovní unie, přičemž napadený postup ECB vzešel právě z rozhodnutí většiny členů bankovní unie – v Radě dohledu ECB. V situaci, kdy zbydou pouze čtyři či méně států mimo bankovní unii, bude rozhodnutí EBA přijímáno prostou většinou dohledových orgánů, která zahrnuje alespoň jeden hlas dohledového orgánu mimo bankovní unii. Vstupem Chorvatska a Bulharska do bankovní unie se počet členských států mimo bankovní unii snížil na šest (Maďarsko, Polsko, Česká republika, Rumunsko, Švédsko a Dánsko), tedy modifikované pravidlo zatím ještě není uplatňováno. K tomu by došlo, pokud by se pro vstup rozhodly další dva státy (v současné době vstup do bankovní unie zvažuje Dánsko i Švédsko – viz také kapitola 6).

PŘÍLOHA KE KAPITOLE 4

Doplňující informace k fungování SRM

Fungování SRF v přechodném období

SRF se v přechodném období (1. 1. 2016 – 31. 12. 2023) skládá z progresivně se slučujících národních podfondů (naplňovaných příspěvky zejm. úvěrových institucí) odpovídajících jednotlivým státům bankovní unie. ČR vznikne okamžikem vstupu do bankovní unie povinnost převést do SRF nashromážděné příspěvky vybrané od bank na svém území v celkovém objemu, který bude totožný s částkou, již by ČR musela do SRF převést, pokud by se účastnila SRF již od počátku. Pokud by ČR vstoupila do bankovní unie v přechodném období, musela by další příspěvky vybírané od bank po svém vstupu do bankovní unie po zbytek přechodného období průběžně převádět do SRF dle stejných pravidel, jaká budou již od počátku platit pro státy eurozóny.

Pro potřeby přechodného období, kdy SRF není zcela naplněn, byl zaveden mechanismus přechodného financování SRF ve formě individuálních státních úvěrových linek na podporu vlastního podfondu v rámci SRF, a to na základě soukromoprávních bilaterálních dohod (LFAs) mezi jednotlivými zúčastněnými státy a SRB, jejichž text byl potvrzen ministry financí členských států EU na okraji zasedání Rady ECOFIN 8. prosince 2015.¹⁵¹ Vnitrostátní schvalování a podepisování LFAs státy eurozóny bylo dokončeno do ledna 2017. Tyto úvěrové linky nejsou sdílené a budou určeny pouze k financování zbytkových nákladů rezolučních operací na území toho státu bankovní unie, který úvěrovou linku poskytuje.

Poskytnutí přechodného financování má být střednědobě fiskálně neutrální, neboť případné výdaje státu mají být v plném rozsahu získány zpět z příspěvků od bank působících v členském státu, na jehož území probíhá daná rezoluce. Objem případně potřebného přechodného financování se bude odvíjet od mnoha v čase proměnlivých faktorů, jako jsou úroveň naplnění SRF k danému okamžiku, aktuální míra sdílení prostředků v SRF dle harmonogramu IGA, objem pasiv využitelných k rekapitalizaci banky v problémech z jejích vlastních zdrojů, budoucí tržní podmínky, kondice bankovního sektoru a jeho schopnost odvádět příspěvky do SRF, makroekonomický vývoj, likvidita aktiv bank, které se ocitnou v rezolučním řízení, a v neposlední řadě též konkrétní rozhodnutí SRB o způsobu rezoluce.

Objem úvěrové linky ČR pro SRB by byl stanoven podle odhadované cílové velikosti národního podfondu ČR v SRF, tj. mezi 16,6 až 26,1 mld. Kč. Pro jakékoli odhady toho, do jaké míry by státní úvěrová linka poskytovaná ČR – v případě její účasti v SRM – mohla být využívána, je třeba vyjít z definice¹⁵² využitelné části úvěrových linek pro konkrétní případy řešení krize obsažené v LFAs. Využitelná část úvěrové linky je – zjednodušeně – rovna rozdílu mezi pevně danou (a shora zmíněnou) vyšší úvěrové linky a součtem mj. prostředků nashromážděných v příslušném podfondu SRF¹⁵³ a sdílených prostředků ze všech ostatních podfondů SRF¹⁵⁴.

¹⁵¹ Text LFAs (v angličtině) je veřejným dokumentem Rady EU č. 14349/15 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14349-2015-INIT/en/pdf>).

¹⁵² LFAs, bod 1.1.2.

¹⁵³ Podle čl. 5 odst. 1 písm. a) – c) IGA.

Ve vztahu k přechodnému financování SRM má být zajištěno¹⁵⁵ rovnocenné zacházení se všemi státy bankovní unie včetně těch, které do bankovní unie přistoupí později. V IGA se stanovuje, že „Smluvní strany by měly mít zavedeny postupy, které umožní včas vyřídit případnou žádost o překlenovací financování“.¹⁵⁶ Pokud by ČR měla vstoupit do bankovní unie během přechodného období, musely by s dostatečným předstihem před případným vstupem být zahájeny postupy, které umožní přechodné financování SRM ze strany ČR zavést do praxe.

Trvalý jistící mechanismus

Během přechodného období, tj. nejpozději do konce roku 2023¹⁵⁷, kdy končí přechodné období postupného budování SRF a slučování národních podfondů¹⁵⁸, má být vytvořen společný backstop. LFAs obsahují doložku o skončení platnosti (angl. sunset clause), která zajišťuje, že k ukončení dostupnosti státních úvěrových linek ve prospěch SRF (přechodného financování) dojde automaticky se zavedením právě tohoto společného trvalého jisticího mechanismu coby nástroje nejzazší instance pro případy vyčerpání prostředků v SRF. Poskytovatelem¹⁵⁹ společného jistění SRF za eurozónu bude ESM¹⁶⁰.

Státy bankovní unie mimo eurozónu mají v rámci rovnocenného zacházení poskytnout SRB paralelní úvěrové linky za stejných podmínek. Pro všechny poskytovatele jisticího mechanismu má platit princip střednědobé fiskální neutrality, kdy vynaložené prostředky budou získány zpět z příspěvků od bank působících na území celé bankovní unie.¹⁶¹

Společný backstop má být zaveden dříve než na konci přechodného období, budou-li dostatečně snížena rizika v bankovních sektorech států bankovní unie, což má být posouzeno ve čtvrtém čtvrtletí roku 2020 na základě komplexního hodnocení snižování rizik v bankovním sektoru ze strany tří odpovědných institucí – Evropské komise, ECB a SRB.¹⁶² Dřívější zavedení backstopu než na konci roku 2023 by vedlo ke zkrácení období, během kterého je poskytováno přechodné financování.

V případě dřívějšího zavedení jisticího mechanismu by se částky dostupné z backstopu v jednotlivých státech bankovní unie s ohledem na princip fiskální neutrality lišily v závislosti na schopnosti tamního národního bankovního sektoru splatit půjčku z backstopu. Proto se státy v prosinci 2018 rovněž zavázaly usilovat o omezené změny IGA (ve smyslu postupné

¹⁵⁴ Podle čl. 5 odst. 1 písm. b) IGA.

¹⁵⁵ Dle prohlášení ministrů Euroskupiny a ECOFINu z prosince 2013, reprodukováného v bodě 13 preambule IGA. Viz také [prohlášení](#) ministrů financí 28 ČS EU k bankovní unii a přechodnému financování SRF přijaté na okraji jednání Rady ECOFIN 8. prosince 2015.

¹⁵⁶ Bod 13 preambule IGA.

¹⁵⁷ Dle prohlášení ministrů Rady ECOFIN a Euroskupiny z prosince 2013.

¹⁵⁸ Datum dosažení cílové úrovně SRF specifikováno v čl. 69(1) SRMR.

¹⁵⁹ Poskytovatel backstopu vyplývá z rozhodnutí rozšířeného Eurosummitu v červnu 2018. Ostatní hlavní specifikace backstopu, včetně aranžmá pro zúčastněné státy mimo eurozónu a upřesnění dřívějšího zavedení, vyplývají ze závěrů Eurosummitu v prosinci 2018.

¹⁶⁰ Evropský mechanismus stability (ESM) je mezinárodní finanční instituce, jejímiž akcionáři jsou všechny členské země eurozóny. Jeho úkolem je poskytovat finanční pomoc zemím eurozóny v potížích výměnou za plnění dohodnutých reformních programů. ČR není smluvní stranou Smlouvy o ESM. Existuje faktický závazek států, které by v budoucnu vstupovaly do eurozóny, přistoupit i k ESM.

¹⁶¹ V této souvislosti byla dohodnuta splatnost prostředků jisticího mechanismu tři roky s možností prodloužení o další dva roky s tím, že ve výjimečných případech lze nastavit splatnost na pět let rovnou.

¹⁶² Na rozšířeném Euroskupině v prosinci 2019 bylo dosaženo rámcové dohody na reformě ESM včetně textu Dohody, kterou se mění Smlouva o ESM, a zavedení backstopu. Následně prohlášení rozšířeného Eurosummitu z prosince 2019 přivítalo dosažený pokrok a zaukolovalo Euroskupinu pokračováním práce na balíčku k reformě ESM s výhradou úspěšného završení probíhajících národních postupů a konsenzuálně na všech prvcích dalšího posilování bankovní unie. Tento záměr se však kvůli obtížnosti jednání a následně virové pandemii dosud podařilo naplnit jen částečně (Dohoda pozměňující Smlouvu o ESM dosud podepsána nebyla).

mutualizace ex-post příspěvků od bank), které by zmíněnou nevýhodu zmírnily či odstranily. Rozšířená Euroskupina v prosinci 2019 schválila i hlavní parametry této mutualizace, které poté byly na pracovní úrovni převedeny do návrhu Dohody pozměňující IGA, jejíž text však kvůli pandemii dosud nebyl ani politicky potvrzen.

Dohodu pozměňující IGA by měly podepsat všechny signatářské státy původní IGA, což jsou všechny současné členské státy EU vyjma Švédska. Podmínkou pro vstup Dohody pozměňující IGA v platnost však je v souladu s jejím čl. 5 odst. 1 dokončení ratifikace pouze ve (všech) státech bankovní unie.

Po podpisu Dohody pozměňující IGA by následoval jeden rok na ratifikaci, což by umožnilo zavést backstop cca rok od podpisu, pokud by mezitím bylo přijato příslušné politické rozhodnutí.¹⁶³ Je tak pravděpodobné, že backstop nebude možné zavést dříve než v roce 2022, tedy nanejvýše pouhé dva roky před termínem jeho řádného zavedení.

Jednotlivé případy řešení krize v bankovní unii

Monte dei Paschi di Siena

U banky Monte dei Paschi di Siena v Itálii byla v červnu 2017 využita možnost preventivní rekapitalizace. Toto opatření nepředstavuje případ řešení krize *per se*, ale spíše výjimku z tohoto režimu.¹⁶⁴ Pro preventivní rekapitalizaci se banka může kvalifikovat pouze, pokud je solventní a splňuje minimální kapitálové požadavky. Jsou-li splněny podmínky pro preventivní rekapitalizaci, mohou být veřejné prostředky použity pro pomoc bance bez její klasifikace jako selhávající (angl. *failing or likely to fail*, dále jen „FOLTF“) a bez spuštění řešení krize a souvisejícího požadavku na absorpci ztrát a rekapitalizaci ve výši minimálně 8 % celkových pasiv banky v režimu řešení krize. Požadavek na sdílení zátěže (tzv. *burden sharing*), tj. spoluúcast vlastního kapitálu a juniorního dluhu na absorpci ztrát, se v tomto případě i nadále uplatňuje podle sdělení Evropské komise o státní podpoře z roku 2013.

Monte dei Paschi di Siena požádala o preventivní rekapitalizaci v důsledku selhání jejího vlastního rekapitalizačního plánu v prosinci roku 2016, který měl reagovat na zveřejněné výsledky zátěžových testů EBA z roku 2016, které odhalily, že by banka nedisponovala v případě materializace nepříznivého zátěžového scénáře dostatkem kapitálu.¹⁶⁵ Odsouhlasení státní pomoci ve výši 5,4 mld. EUR v rámci preventivní rekapitalizace bylo potvrzeno v červenci 2017 Evropskou komisí poté, co ECB banku prohlásila za solventní. Akcionáři a držitelé podřízených dluhopisů se zavázali nést podíl na ztrátách ve výši 4,3 mld. EUR. Restrukturalizační plán počítal s odpisem nevýkonných úvěrů (angl. *non-performing loans*, dále jen „NPLs“) ve výši

¹⁶³ K podpisu Dohody pozměňující IGA může dojít před samotným rozhodnutím, neboť bude obsahovat doložku o odložené účinnosti závislé na splnění dvou podmínek. Politickou podmínkou je dohoda smluvních stran IGA, které jsou členy bankovní unie, o tom, že bylo dosaženo dostatečného snížení rizik v bankovních sektorech států bankovní unie. Formální podmínkou je vstup v platnost usnesení Rady guvernérů ESM, jímž bude formálně vytvořen nástroj backstopu v rámci ESM.

¹⁶⁴ BRRD umožňuje použití veřejných prostředků v souladu s pravidly státní podpory a mimo rámec řešení krize. Čl. 32 odst. 4 písm. d) BRRD stanoví, že mimořádná veřejná finanční podpora v podobě kapitálové injekce nebo státních záruk nevede ke spuštění režimu řešení krize, pokud je vyžadována za účelem „zamezení nebo nápravy závažného narušení ekonomiky členského státu a zachování finanční stability“, a pokud je „při cenách a za podmínek, jež neposkytují instituci výhodu“.

¹⁶⁵ Jednou z podmínek pro poskytnutí preventivní rekapitalizace je právě zjištěný nedostatek kapitálu v nepříznivém scénáři zátěžového testu.

26,1 mld. EUR, a to za využití nástrojů na národní úrovni, jako jsou alternativní investiční fond Atlante II nebo GACS¹⁶⁶.

Veneto Banca S.p.a. a Banca Popolare di Vicenza S.p.a.

Dvě italské banky Veneto Banca a Banca Popolare di Vicenza byly oslabené již dlouho před jejich označením za selhávající. V roce 2014 neprošly komplexním hodnocením ECB. V roce 2016 byly beneficiary investice ve výši 3,5 mld. EUR z alternativního investičního fondu Atlante, nicméně jejich pozice se dále zhoršovala. V březnu 2017 banky požádaly o preventivní rekapitalizaci, která však vyžadovala účast soukromých prostředků na pokrytí chybějícího kapitálu (ve výši 1,2 mld. EUR). Jejich nedostatek byl důvodem, proč Evropská komise žádosti nevyhověla a preventivní rekapitalizace tak nemohla být využita.

Dne 23. června 2017 byly dané banky označeny Jednotným dohledem SSM za selhávající – FOLTF. SRB následně rozhodl, že u těchto bank není řešení krize ve veřejném zájmu, neboť ani jedna z bank neposkytovala zásadní (kritické) funkce v ekonomice a jejich selhání nemělo mít významný nepříznivý dopad na finanční stabilitu (a to ani na lokální úrovni). Banky proto byly dne 25. června 2017 poslány do likvidace v rámci národního insolvenčního řízení, konkrétně do „nucené administrativní likvidace“ (Liquidazione Coatta Amministrativa), což je forma speciálního insolvenčního řízení pro banky v Itálii. Italská vláda však byla opačného názoru než SRB a v žádosti o schválení státní podpory v rámci likvidace daných bank zdůraznila význam narušení ekonomiky na lokální úrovni.

Evropská komise tuto státní podporu schválila. V rámci „sdílení břemene“ (angl. „burden sharing“) požadovaného Evropskou komisí však musel být odepsán vlastní kapitál (většina akcií vlastněná fondem Atlante) a podřízený dluh. Seniorní dluh nebyl dotčen. Výkonná část bankovních aktiv byla spolu s některými závazky (zejména vklady a seniorní dluh) prodána bance Intesa San Paolo za symbolické 1 euro. K tomu Intesa obdržela státní injekci ve výši 4,8 mld. EUR a záruku až do výše 12 mld. EUR. Nevýkonné části rozvahy daných bank byly převedeny do společnosti pro správu aktiv (de facto konsolidační agentury) SGA (Società per la Gestione di Attività).

Banco Popular Español S.A. (první případ řešení krize pod hlavičkou SRB)

Dne 6. června 2017 Jednotný dohled ECB označil španělskou banku Banco Popular za selhávající (FOLTF), a to vzhledem k rychle se zhoršující likviditní situaci banky. SRB následně, na rozdíl od dvou benátských bank, dospěl k závěru, že na speciálním řešení krize dle BRRD/SRMR existuje veřejný zájem – konkrétně zejména na ochraně vkladatelů a zachování finanční stability. Na Banco Popular se tudíž poprvé uplatnila opatření z programu řešení krize. Ten vstoupil v platnost 7. června 2017.

Banco Popular byla v rámci řešení krize prodána za symbolickou částku 1 euro největší španělské bance Banco Santander, a to použitím nástroje převodu činnosti na základě čl. 38 BRRD, který upravuje prodej řešené úvěrové instituce soukromému nabyvateli. Společnost Banco Popular tak

¹⁶⁶ Garanzia Cartolarizzazione Sofferenze (GACS) je Evropskou komisí schválené schéma italských veřejných záruk vytvořené na podporu sekuritizace a odstranění NPLs z bankovních rozvah.

pokračovala ve fungování za běžných obchodních podmínek jako solventní a likvidní součást bankovní skupiny Santander Group. Vkladatelům nebyl přerušen přístup k jejich vkladům. V rámci řešení krize Banco Popular nebyla poskytnuta žádná státní podpora ani podpora ze SRF. Prodej, resp. fúze podléhala běžnému regulatornímu přezkumu.

Prodej podniku byl doprovázen navýšením kapitálu o 7 mld. EUR od nabývajících banky Santander a odpisem a konverzí kapitálových nástrojů (včetně Tier 2 a podřízených dluhopisů AT1) ve výši 3,3 mld. EUR. Ztráty tak byly plně absorbovány akcemi a podřízeným dluhem. Seniorní dluh nebyl dotčen. Dne 18. března 2020 SRB rozhodl, že nedojde k žádné kompenzaci akcionářů ani věřitelů Banco Popular, neboť došel k závěru, že alternativní scénář insolvence by pro ně býval byl nákladnější.

ABLV Bank, AS a její dceřiná společnost ABLV Bank Luxembourg S.A.

Dne 23. února 2018 Jednotný dohled SSM prohlásil lotyšskou ABLV Bank, AS a její dceřinou společnost ABLV Bank Luxembourg SA za FOLTF. Toto rozhodnutí následovalo po značném zhoršení likviditní situace banky vyvolaného zveřejněním zprávy Ministerstva financí USA¹⁶⁷ obviňující banku z praní špinavých peněz.

SRB následně rozhodl, že použití opatření k řešení krize není nezbytné, neboť u zachování činnosti těchto bank není přítomen veřejný zájem. Zejména proto, že žádná z těchto bank neposkytuje zásadní (kritické) funkce ekonomice a neočekávalo se, že jejich selhání bude mít významný nepříznivý dopad na finanční stabilitu v příslušných dvou nebo jiných členských státech. V důsledku toho má likvidace bank probíhat podle příslušného (tj. lotyšského a lucemburského) vnitrostátního práva.

Poté, co ECB prohlásila ABLV Banku za FOLTF, však nastala zvláštní, zákonodárcem nepředpokládaná situace (tzv. „limbo“), kdy banka nadále zůstávala na trhu, neboť lotyšské insolvenční právo nestanoví požadavek na okamžité zahájení likvidace subjektu, pokud je stále držitelem licence a je schopen plnit své platební povinnosti. Aby bylo možné tuto „limbo“ situaci ukončit, museli být akcionáři ABLV nakonec přesvědčeni, aby banku sami dobrovolně zlikvidovali. V Lucembursku orgán příslušný k řešení krize (Komise pro dohled nad finančním sektorem – CSSF) zažádal o likvidaci, kterou však soud zamítl z důvodu možnosti restrukturalizace a vyhlásil pozastavení plateb. V současné době u lucemburské dceřiné společnosti probíhá soudem řízená likvidace.

Carige S.p.A - Cassa di Risparmio of Genoa and Imperia

Dne 2. ledna 2019 ECB u Banca Carige rozhodla o zavedení dočasné správy, které je opatřením včasného zásahu podle čl. 27 odst. 1 písm. e) BRRD, jehož cílem je zajistit kontinuitu a sledovat cíle strategického plánu. Byť jsou opatření včasného zásahu definována v BRRD, nejsou

¹⁶⁷ Dne 13. února 2018 oznámilo Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) amerického ministerstva financí návrh opatření, jímž se má označit ABLV Bank za instituci, u které je obava z praní špinavých peněz podle části 311 zákona Patriot Act. Po tomto oznámení ABLV Bank zaznamenala prudkou vlnu výběru vkladů a nedostatečný přístup k financování v amerických dolarech. To vedlo k tomu, že banka nebyla v amerických dolarech schopna provádět platby. ECB následně pověřila lotyšský orgán dohledu, aby u banky zavedl moratorium, a poskytl tak bance čas na stabilizaci. Lucemburské orgány rovněž zavedly moratorium u dceřiné banky v Lucembursku.

nástrojem řešení krize, ale jejich určitým předstupněm. Banka tak nebyla prohlášena FOLTF podle čl. 32 odst. 4 BRRD.

ECB jmenovala tři dočasné správce a tříčlenný dozorčí výbor, který se ujal řízení Banca Carige a nahradil její správní radu. Rozhodnutí přišlo poté, co většina členů správní rady Banca Carige stejný den rezignovala. Jmenování dočasné správy mělo za následek odstranění řídicích a kontrolních orgánů Banca Carige.

Dočasní správci mají za úkol zajišťovat stabilitu banky, a to prostřednictvím pečlivého monitorování její situace, průběžným informováním ECB a v případě potřeby přijímáním opatření k zajištění toho, aby banka obnovila udržitelné dodržování kapitálových požadavků. Dočasní správci Banca Carige jako nejzazší možnost zvažují preventivní rekapitalizaci.

Opatření k řešení krize zřejmě použita nebudou, neboť z hlediska velikosti rozvahy je banka ještě menší než dvě benátské banky, které v minulosti u SRB neprošly testem veřejného zájmu. Z hlediska podílu na trhu má však Carige v regionu Ligurie větší podíl, než měly ony banky v Benátsku (EP Briefing, 2019), což hovoří pro podobný postup v likvidaci, tj. likvidace se státní podporou.

Na evropské úrovni v současné době probíhá diskuse ohledně opatření včasného zásahu, konkrétně zda je problémový jejich částečný překryv s dohledovými pravomocemi upravenými v CRD/SSMR.

AS PNB Banka

Dne 15. srpna 2019 Jednotný dohled SSM označil lotyšskou banku PNB Banka za FOLTF. SRB následně dospěl k závěru, že uplatnění opatření k řešení krize není nezbytné, neboť není ve veřejném zájmu. PNB Banka totiž v ekonomice neposkytovala zásadní funkce a neočekávalo se, že její selhání bude mít nepříznivý dopad na finanční stabilitu v Lotyšsku nebo v jiných členských státech EU. AS PNB Banka je v současné době likvidována podle vnitrostátního práva.

Shrnutí ostatních případů (mimo Banco Popular)

U ostatních dosavadních případů selhávajících institucí (či institucí, kterým selhání hrozilo), kde nebyl shledán veřejný zájem na evropském řešení a tudíž byla zapojena vnitrostátní úroveň,¹⁶⁸ se objevily určité problémy. Zejména případ dvou benátských bank a lotyšské banky ABLV poukázal na určitou nekonzistenci mezi rozhodováním o řešení krize na centrální úrovni a specifickými postupy v likvidaci a insolvenční na vnitrostátní úrovni.

U lotyšské ABLV Bank (a její lucemburské dceřiné banky) došlo k situaci, kdy po jejím označení za FOLTF neshledal SRB veřejný zájem na řešení krize, a došlo tak k předání případu lotyšským orgánům. Na národní úrovni však nebyly splněny podmínky pro insolvenční řízení a nebylo tak jasné, jak ohledně selhavší banky dále postupovat. ABLV Bank nakonec podstoupila likvidaci dobrovolně. Řešení pro tento problém tzv. limba se na evropské úrovni v současnosti hledá.

¹⁶⁸ Rozlišení v bankovní unii mezi rezolucí (v kompetenci SRB) a likvidací (v kompetenci národních orgánů) je dáno existencí veřejného zájmu, jehož posouzení provádí SRB.

V případě benátských bank se objevila nekonzistence mezi evropskou a národní úrovní zejména v otázce odlišného chápání veřejného zájmu a související veřejné podpory. SRB u zmíněných bank veřejný zájem neshledal, neboť jejich selhání dle SRB nemělo mít významný nepříznivý dopad na finanční stabilitu (a to ani na lokální úrovni). Ovšem Itálie následně tento dopad na lokální úroveň vyhodnotila opačně a poskytla veřejnou podporu v rámci likvidace daných bank, přičemž Evropská komise se při jejím schvalování s hodnocením Itálie ztotožnila. Tento kontroverzní výsledek daného případu byl umožněn existencí rozdílu¹⁶⁹ v oblasti působnosti práva EU regulujícího použití veřejné podpory v rezoluci a likvidaci, kvůli které v podstatě podobná operace provedená podle dvou různých rámců může v praxi vést k velmi rozdílným výsledkům pro nabývající banku, věřitele či daňové poplatníky. To v důsledku vede k nejednotnému zacházení v bankovní unii.¹⁷⁰ Řešení toho, jak současný rámec upravit tak, aby negeneroval nezamýšlené či kontroverzní výsledky, tedy zejména aby zajistil, že selhávající banky v různých zúčastněných státech budou likvidovány za stejných podmínek, se v současné době na evropské úrovni hledá.

Zmíněný případ také poukázal na to, že SRB se při posuzování existence veřejného zájmu dívá na dopady na finanční stabilitu spíše optikou celé bankovní unie a tedy klade méně důrazu na zohlednění dopadů na úroveň regionální, což je z perspektivy případného vstupu ČR do bankovní unie možné považovat za negativní faktor. Na druhou stranu v delším období lze předpokládat, že SRB časem díky řešení krizí velkých přeshraničních bank napříč bankovní unií získá větší zkušenosti a expertízu oproti tomu, jaké by mohl kdy dosáhnout pouze národní orgán. Centrální orgán sice ze své podstaty může postrádat určitý cit pro lokální kontext a z počátku znalost lokálních specifik, nicméně relevance později zmíněného nedostatku by měla v delším období slábnout.

Poskytnutí státní podpory v likvidaci v případě benátských bank, ale např. i preventivní rekapitalizace italské banky Monte dei Paschi di Siena, vyvolává pochyby, zda nástroje v současném rámci regulací zamýšlené jako výjimečné, nebyly a nebudou využívány jako nástroje standardní, což by vrhalo stín pochybnosti na správnou funkčnost a předvídatelnost celého rámce.

Využití kompetencí v oblasti řešení krizí bank v souvislosti s onemocněním COVID-19

Dočasná úlevy v rámci politiky SRB a MREL

V reakci na krizi způsobenou dopady pandemie COVID-19 byla ze strany orgánů příslušných k řešení krize přijímána některá opatření s cílem dočasně bankám poskytnout flexibilitu.

¹⁶⁹ Zejména co se týče požadavku na absorpci ztrát. V rezoluci je požadována absorpce ztrát a rekapitalizace ve výši 8 % celkových závazků včetně kapitálu instituce v režimu řešení krize, zatímco v likvidaci je požadováno pouze neurčité „sdílení břemene“.

¹⁷⁰ Ani u Banco Popular ani i dvou benátských bank nebyl dotčen seniorní dluh. Ovšem Banco Popular podstoupila rezoluci dle BRRD, s rekapitalizací ve výši 7 mld. EUR od soukromého nabyvatele Santander a odpisem a konverzí ve výši 3.3 mld. EUR vlastního kapitálu a podřízeného dluhu. V italském případě byl sice odepsán kapitál a podřízený dluh, ale soukromý nabyvatel Intesa profitoval ze státní podpory v likvidaci. V případě benátských bank tak – na rozdíl od Banco Popular – daňoví poplatníci utrpěli na úkor seniorních věřitelů (Merler, 2017).

SRB začátkem dubna 2020 vyjádřil vůli poskytnout ve své působnosti bankám případnou podporu prostřednictvím pomocných opatření provozního charakteru a využít veškerou flexibilitu v rezolučním rámci. SRB tak společně s vnitrostátními orgány příslušnými k řešení krize odložil povinnost bank reportovat méně naléhavé informace a data, včetně např. zpráv týkajících se kritických funkcí. Případné alternativní lhůty pro plnění očekávání SRB z hlediska způsobilosti bank k řešení krize (obecně do roku 2023) mají být stanoveny na bilaterální bázi.

SRB také deklaroval, že opatření přijatá příslušnými orgány ohledně kapitálových úlev bankám zohlední ve svých rozhodnutích ohledně MREL. SRB zaujal flexibilní přístup k plnění závazných úrovní stanovených v plánovacích cyklech v roce 2018 a 2019 s tím, že se bude zejména soustředit na stanovení a následné plnění závazného průběžného požadavku MREL pro rok 2022 podle nové regulace (SRMR II).

Dle SRB by v současnosti měly být při posuzování přítomnosti veřejného zájmu (jako podmínky pro zahájení rezoluce) u selhávající banky zohledňovány i možné důsledky spojené s COVID-19.

Dočasné úlevy v rámci veřejné podpory

V březnu 2020 Evropská komise přijala dočasný rámec, který členskými státním umožňuje plně využít flexibilitu, kterou poskytují pravidla státní podpory na podporu hospodářství v souvislosti s vypuknutím virové pandemie COVID-19. Podle tohoto dočasného sdělení budou akcionáři a držitelé podřízeného dluhu bank po dobu trvání pandemie chráněni nově uvolněnými pravidly pro poskytování státní podpory.

Podpora poskytnutá bankám členskými státy na kompenzaci přímých škod, které utrpěly v souvislosti s dopady pandemie COVID-19, totiž nebude považována za mimořádnou veřejnou finanční podporu. V dočasném sdělení Evropská komise rovněž potvrdila, že balíčky bankovní podpory související s reakcí na dopady pandemie, které lze považovat za „preventivní“ podporu podle čl. 32 odst. 4 písm. d) BRRD, nebudou vyžadovat odpis a konverzi akcií a podřízeného dluhu. Vlastníci a juniorní věřitelé tak v rámci dočasného rámce státní podpory EU nebudou povinni přispět ke sdílení břemene při absorpci ztrát v případě, že vlády budou nuceny do bank vložit kapitál.

Toto dočasné opatření se však nevztahuje na ztráty bank vzešlé z poklesu objemů nových obchodů spojeného s krizí nebo na poškození kapitálových pozic v důsledku ztrát vzniklých před koncem roku 2019.

Přístup SRB a Evropské komise a vliv jimi zavedených opatření na oblast řešení krizí bude možné vyhodnotit až v delším časovém horizontu. Dále panuje nejistota ohledně možné druhé vlny pandemie, a tedy v tuto chvíli nelze ani předpokládat další možná opatření.

PŘÍLOHA KE KAPITOLE 5

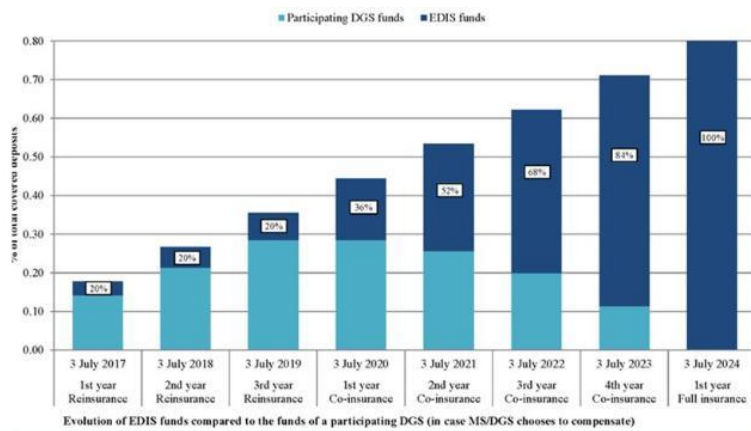
Původní návrh EDIS z roku 2015

Účelem EDIS dle původního návrhu Evropské komise z roku 2015 by mělo být krytí národních DGS jak pro případ výplaty vkladů, tak pro případ použití prostředků DGS v rámci řešení krize. Za tímto účelem by měl být zřízen Evropský fond pojištění vkladů (z angl. Deposit Insurance Fund, dále jen „DIF“), který by byl financován přímo z příspěvků institucí sídlících v zúčastněných státech po zohlednění jejich rizikovosti a jehož spravováním by měl být pověřen SRB.

Kapacita DIF by v cílovém stavu (tj. dle původních představ do roku 2024) odpovídala 0,8 % krytých vkladů v bankovní unii, tj. odhadem cca 57,6 mld. EUR v roce 2024. Cílová velikost DIF by byla dynamická a automaticky by se zvyšovala dle růstu krytých vkladů. DIF by měl být vytvářen postupně v průběhu 8 let, během kterých by docházelo k postupnému nárůstu objemu sdílených prostředků, obdobně jako je tomu v případě slučování prostředků v SRF. Průběh vytváření DIF by měl dle původního návrhu vzniknout ve třech fázích:

- 1) fáze zajištění (angl. „re-insurance“): po dobu prvních 3 let by EDIS v omezeném rozsahu poskytoval financování při nedostatku prostředků zúčastněných DGS a kryl část ztrát DGS;
- 2) fáze soupojištění (angl. „co-insurance“): po dobu následujících 4 let by postupně narůstal podíl na financování a krytí ztrát zúčastněných DGS;
- 3) fáze plného pojištění (angl. „full insurance“): 100% krytí ztrát z centrálního fondu. Po 7 letech fungování by tak měl být k dispozici mechanismus plně odpovídající za kryté vklady v rámci bankovní unie.

Graf 15 Vývoj prostředků EDIS v původním návrhu (2015)



Zdroj: Evropská komise (2015)

Návrh předpokládá možnost EDIS opatřit si v případě potřeby dodatečné prostředky. Od fáze soupojištění by měl mít EDIS možnost stanovit výběr mimořádných ex-post příspěvků od všech institucí v zúčastněných státech. Dále by měl mít EDIS možnost sjednat si půjčky od národních

systemů pojištění vkladů nezúčastněných členských států či ze soukromých zdrojů. Národní DGS by měly možnost z naspořených prostředků kompenzovat nově vzniklé příspěvky institucí do DIF. Národním DGS by v případě neplnění stanoveného postupu financování bylo pozastaveno krytí EDIS.

Dopady některých aspektů původního návrhu EDIS

Evropská komise a ECB od konce roku 2016 prezentovaly svá kvantitativní hodnocení dopadů některých aspektů původního návrhu EDIS z roku 2015.

Mezi hlavní závěry analýzy ECB patří, že velikost EDIS (pro účely simulace stanovena na 38 mld. EUR) je dle ECB dostatečná k pokrytí ztrát i v případě velmi rozsáhlé krize. Dále že malé ani velké banky by do EDIS nepřispívaly výrazně více vzhledem k objemu krytých vkladů v jejich rozvaze. Zároveň ECB nenalezla důkazy o nežádoucím systematickém subvencování jedněch národních bankovních sektorů druhými.¹⁷¹ Přeshraniční subvencování by se však dle ECB zvýšilo v případě smíšeného schématu pojištění vkladů, ve kterém národní podfondy nesou první ztrátu. Závěry analýzy tak dle ECB naznačují, že obavy z dopadů některých aspektů EDIS jsou nepodložené. EDIS dle ECB zejména posílí důvěru a pomůže předejít sebenaplňujícím se krizím, jako jsou např. runy na banky či všeobecné odlivy vkladů z bank.

Evropská komise ve své analýze dokládá výhody spojení národních DGS pro případ krizové situace. Připojením se k EDIS se má např. významně snížit počet případů nedostatku likvidity. V rámci srovnání rozdílů v příspěvcích bank do společného fondu při posunu z čistě národního systému DGS ke společnému pojištění na evropské úrovni, kde by také docházelo k výpočtu příspěvků, se rozdílly ve výši příspěvků při přesunu referenční úrovně (tj. z národní na úroveň bankovní unie) dle Evropské komise objeví. Výsledky simulací nicméně ukazují pouze nízký dopad takových změn na klienty skrze úrokové míry a pouze omezený dopad na ziskovost bank (ačkoli v některých scénářích se objevují větší variace). Evropská komise se také zabývala implementací tzv. mechanismů alternativních způsobů financování, tedy např. úvěru od státu ve prospěch národního DGS. Takováto schémata sice předpokládají konečné splacení bankovním sektorem (skrze mimořádné ex-post příspěvky), tato povinnost nicméně v mezidobí může pro daný bankovní sektor představovat zátěž; v případě existence EDIS by bylo díky jeho větší finanční kapacitě použití alternativního financování méně pravděpodobné.

Z hlediska ČR jakožto nezúčastněného členského státu EU by vytvoření jednotného mechanismu pojištění vkladů mělo být provedeno tak, aby neohrozilo integritu vnitřního trhu a jeho nastavení by mělo respektovat rovné zacházení pro státy mimo eurozónu. V tomto směru blok členských států, jejichž měnou není euro, požadoval po Evropské komisi doplnění analýzy dopadu EDIS,¹⁷² a to se zaměřením právě na fungování jednotného trhu a na dopady na členské státy mimo eurozónu. Ucelené doplnění této analýzy však dosud nebylo zveřejněno.

I při odhlédnutí od neexistence konečného návrhu EDIS není tedy v plné míře dokončeno ani vyhodnocení dopadů zavedení EDIS v jeho původní podobě. Absence těchto informací je

¹⁷¹ To dle ECB platí i při zohlednění šoků specifických pro jednotlivé země – simulován předpoklad současného selhání nejrizikovějších bank v každé zemi.

¹⁷² European Commission: *Effects analysis on the European deposit insurance scheme (EDIS)*. Říjen 2016. Dostupné online: https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_cs.

z pohledu ČR v oblasti pojištění vkladů nadále jedním z důvodů pro zachování dosavadní pozice v rozhodování o případném vstupu do bankovní unie.

Alternativní modely EDIS

Za účelem odblokování diskuze o EDIS navrhla Evropská komise ve sdělení z 11. října 2017 tzv. re-insurance model EDIS, dle kterého by v první fázi zavedení EDIS byla poskytována pouze likvidita a nedocházelo by ke sdílení rizik. V rámci pracovní skupiny Rady byly diskutovány i další varianty založené na poskytování likvidity, tzv. model povinných půjček a tzv. hybridní model EDIS kombinující dva předešlé.

Zmíněné tři alternativní modely EDIS jsou popsány níže. Je však třeba vzít v úvahu, že konkrétní podoba níže popsaných modelů závisí na mnoha variabilně nastavitelných parametrech, které jsou součástí probíhající technické diskuze, ale v konečném důsledku jsou zejména předmětem politického rozhodnutí. Komparace modelů, jejichž podoba není a nemůže být na technické úrovni finalizována, tak musí být vnímána jako předběžná a pouze ilustrativní.

Re-insurance model

Evropská komise ve svém sdělení z 11. října 2017 navrhla úpravu původního návrhu EDIS tak, aby v první fázi docházelo pouze k poskytování likvidity a nedocházelo ke sdílení rizik. U tohoto upraveného návrhu se vžil název „re-insurance model“, jenž odkazuje na první fázi původního návrhu EDIS z roku 2015, ve které dochází k poskytování návratné likvidity při nedostatku prostředků zúčastněných DGS, nedochází zde však (oproti fázi zajištění v původním návrhu) k žádnému krytí ztrát.

Hlavní změnou oproti původnímu návrhu EDIS z roku 2015 je u re-insurance modelu zejména postupné zavedení EDIS skrze podmíněné přechody do dalších fází vedoucí ke stavu plného pojištění. Jako jedna z těchto podmínek přechodu mezi fází re-insurance a co-insurance je navrhován cílený přezkum kvality aktiv (angl. Asset Quality Review, AQR), který by umožnil posoudit aktuální stav zapojených bankovních subjektů a navrhnout opatření k vyřešení případných problémů. Možným kritériem je stanovení prahu pro objem problematických aktiv z doby krize (angl. legacy assets) a požadavek ze strany dohledu na ozdravná opatření při jeho překročení.

Evropskou komisí navrhovaný harmonogram počítal s dosažením shody na podobě a zavedení EDIS do konce roku 2018. Pozice členských států však i po vydání Sdělení povětšinou zůstaly nezměněné.

Model povinných půjček

Bulharské předsednictví v prvním pololetí 2018 předložilo non-paper zabývající se některými aspekty fungování modelu povinných půjček (angl. mandatory lending), v němž rozlišuje mezi dvěma základními modely: 1) model povinných půjček v rámci sítě národních DGS a 2) model povinných půjček prostřednictvím centralizovaného orgánu. Varianta s centralizovaným orgánem je dále členěna na další podvarianty podle úrovně, na které dochází k výběru ex-ante příspěvků od bank (na národní úrovni, či na úrovni bankovní unie) a zda vzniká fond pro pojištění vkladů s národními podfondy.

V případě první varianty jsou, s odkazem na zjištění uvedená v dopadové analýze k EDIS,¹⁷³ uvedeny nedostatky této varianty vyplývající z neexistence centralizovaného subjektu, který by byl odpovědný za koordinaci a správu prostředků při jejich výběru i použití.

Dílčí nedostatky dle bulharského non-paperu přetrvávají i u varianty s centralizovaným orgánem, který však zajistí půjčky od zúčastněných (věřitelských) DGS až poté, co nastane výplatní událost některého (dlužnického) DGS, neboť prostředky nemusí být včas k dispozici.

Hybridní model

Rakouské předsednictví v druhém pololetí 2018 předložilo non-paper nastiňující možné parametry hybridního modelu EDIS kombinujícího dva předešlé alternativní návrhy podoby EDIS (re-insurance model dle myšlenek vyjádřených ve Sdělení Evropské komise z 11. října 2017 a model povinných půjček dle non-paperu bulharského předsednictví) a pokoušející se kompromisně řešit dílčí výhrady vznesené členskými státy právě k těmto dvěma předešlým návrhům.

Hybridní model svěřuje ústřední roli národním DGS, ale počítá také s likviditní podporou z centrálního fondu (DIF, spravovaný SRB), přičemž mezi těmito dvěma úrovněmi předpokládá rozdělení vybraných příspěvků od bankovního sektoru. Model je postaven na sekvenčním financování, kdy do DIF jsou národními DGS převáděny prostředky až po dosažení cílové úrovně DGS a čerpání podpory z DIF je možné až po vyčerpání disponibilních finančních prostředků v DGS. Poměr, ve kterém by docházelo k rozdělení příspěvků mezi národní a evropskou úroveň, je jedním ze základních znaků hybridního modelu. Diskutována byla např. ekvivalentní kapacita obou úrovní, tj. DIF i DGS ve výši 0,4 % krytých vkladů (resp. kombinovaná cílová úroveň 0,8 % krytých vkladů), ale i tento parametr bude muset být stanoven politicky.

V případě vyčerpání DIF je navrhováno prostředky doplnit skrze mechanismus povinných půjček od ostatních DGS, přičemž národní DGS, který by čerpal podporu, by měl povinnost tuto podporu zcela splatit zpět. Dodatečné prostředky financování by mohl DIF získávat z trhu. Dalšími prvky, které by významným způsobem ovlivnily konečnou podobu EDIS, je zavedení limitů (angl. „caps“) na částky, které by mohly národní DGS čerpat, a zároveň zastropování maximální možné částky, kterou by národní DGS byly povinny poskytnout v rámci povinných zápůjček. Determinujícím znakem je rovněž zvažované úročení poskytnuté podpory.

Hybridní model je koncipován jako plně návratné poskytování chybějící likvidity příslušnému DGS v nouzi a nepředpokládá sdílení ztrát. Z toho důvodu je zároveň uvažován jako možný kompromis, ovšem pouze pro první fázi budování EDIS.

¹⁷³ European Commission: *Effects analysis on the European deposit insurance scheme (EDIS)*. Říjen 2016. Dostupné online: https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_cs.