
STUDIE DOPADU ÚČASTI ČI NEÚČASTI ČR V BANKOVNÍ UNII

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

Projednáno vládou České republiky dne 9. února 2015

únor 2015

Obsah

Obsah	1
1 Úvod do bankovní unie	4
1.1 Jednotný mechanismus dohledu	5
1.1.1 Dotčené instituce	7
1.1.2 Režim úzké spolupráce	8
1.1.3 Relevantní orgány ECB	9
1.1.4 SSM a nezúčastněné členské státy	9
1.1.5 Úprava hlasovacích mechanismů v EBA	10
1.2 Jednotný mechanismus pro řešení krizí	10
1.2.1 Fungování SRM	11
1.2.2 Role národních orgánů pro řešení krizí	11
1.2.3 Jednotný fond pro řešení krizí	11
1.2.4 Mezivládní smlouva a další ujednání	13
1.3 Shrnutí 1. kapitoly	13
2 Obecná diskuse o vstupu do BU	15
2.1 Faktory rozhodování o vstupu do bankovní unie dle vybraných analýz	15
2.1.1 Analýza publikovaná MMF „A Banking Union for the Euro Area“ (únor 2013)	16
2.1.2 Dokument Vienna 2 Initiative (duben 2013)	17
2.1.3 Dokument publikovaný výzkumným institutem Bruegel (březen 2013)	19
2.2 Budoucí změny ve fungování bankovní unie	19
2.3 Shrnutí 2. kapitoly	22
2.4 Přehled přínosů, výhod a rizik vstupu do bankovní unie na základě uvedených studií:	24
3 Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR	27
3.1 Obecné teze ke stabilitě bankovního sektoru	27
3.2 Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR	30
3.2.1 Míra kapitalizace a ziskovosti domácího bankovního sektoru	30
3.2.2 Podíl nesplácených úvěrů	33
3.2.3 Podíl financování rozvah bank klientskými vklady	34
3.2.4 Míra využití aktiv bank jako zajištění pro jejich financování	35
3.2.5 Podíl využití financování od centrální banky	38
3.2.6 Likvidita bankovního sektoru	39
3.2.7 Úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků a její vztah k odolnosti finančního sektoru	41
3.2.8 Podíl zadlužení domácností a nefinančních podniků v cizí měně a podíl cizoměnových závazků domácího bankovního sektoru	42
3.2.9 Velikost bilanční sumy bankovního sektoru vzhledem k HDP	46
3.2.10 Koncentrace trhu jako faktor prohlubující negativní důsledky rezoluce	47
3.2.11 Vlastnická struktura bankovního odvětví a role bankovních subjektů s mateřskými subjekty z eurozóny	48
3.2.12 Podíl vkladů finančních institucí z eurozóny na financování domácího bankovního sektoru	49
3.2.13 Vztah rizika vládního dluhu a financováním bankovního sektoru	50
3.3 Shrnutí 3. kapitoly	54

4	<i>Vyhodnocení dopadu účasti ČR v bankovní unii – bankovní dohled a regulace a finanční stabilita</i>	57
4.1	Obecné otázky výkonu dohledu v období finanční stability	58
4.1.1	Výkon dohledu nad mateřskými institucemi a dceřinými institucemi	60
4.1.2	Spolupráce ECB s příslušnými orgány členských států v rámci SSM	63
4.1.3	ČNB a výkon dohledu	65
4.1.4	Obezřetností požadavky	67
4.1.5	Likvidita	69
4.1.6	Limity velkých expozic	71
4.1.7	Makro-obežřetností dohled a požadavky	73
4.1.8	SSM a bankovní skupiny	73
4.1.9	Úvěrové hodnocení (rating) jako rizikový faktor po vstupu do bankovní unie	74
4.1.10	Pobočky bank	75
4.1.10.1	Pobočky bank z členského státu	75
4.1.10.2	Pobočky bank z jiného než členského státu (ze třetích zemí)	78
4.1.10.3	Přeměna dceřiných institucí na pobočky bank z jiného členského státu	78
4.1.11	Role EBA a kolegia dohledových orgánů	80
4.1.12	ČNB a účast v Radě dohledu ECB	84
4.1.13	Výkon dohledu a ochranné mechanismy pro zúčastněné státy bankovní unie, jejichž měna není euro	89
4.1.13.1	Regulatorní pravidla	89
4.1.13.2	Řízení pro přijímání rozhodnutí v oblasti dohledu a Správní revizní komise ECB	91
4.1.13.3	Mediační panel ECB	91
4.1.13.4	Orgán EBA	92
4.1.13.5	Ukončení úzké spolupráce mezi ECB a zúčastněnými státy, jejichž měna není euro	92
4.1.14	Další oblasti dohledu	92
4.1.14.1	Udělení licence	92
4.1.14.2	Posuzování nabývání kvalifikovaných účastí	94
4.1.14.3	Národní parlamenty zúčastněných států	95
4.1.14.4	Odpovědnost za výkon dohledu – ECB a ČNB – ve vztahu k ČR	95
4.1.15	Regulatorní dohledový rámec SSM	97
4.2	Obecné otázky výkonu dohledu za situace finanční nestability	99
4.2.1	Obezřetnostní dohled	99
4.2.1.1	Příprava a schvalování ozdravných plánů institucí v ČR, včasný zásah a poskytnutí vnitroskupinové finanční podpory	99
4.2.2	SSM a skupiny – výkon dohledu	100
4.2.3	Věřitel poslední instance	102
4.2.4	Makro-obežřetnostní dohled	103
4.3	Finanční náklady spojené s účastí v SSM	103
4.3.1	Instituce	103
4.3.2	Orgány dohledu	106
4.4	Shrnutí 4. kapitoly	106
4.5	Příloha	115
5	<i>Krizové řízení</i>	116
5.1	Pravomoci v krizovém řízení	116
5.1.1	Přijímání rozhodnutí v případě vstupu ČR do bankovní unie	118
5.2	Financování rezoluce	120
5.2.1	Nedostatek prostředků	121

5.2.2	Ručení za prostředky SRF	123
5.2.3	Další náklady související s rezolucí	124
5.3	Shrnutí 5. kapitoly	125
6.1	Postoj členských států, jejichž měnou není euro	128
6.2	Postoj třetích stran	130
6.3	Současný stav	131
6.4	Shrnutí 6. kapitoly	132
<i>Přehled vybraných pramenů</i>		<i>133</i>

1 Úvod do bankovní unie

- ¹ Původní vize bankovní unie již byla nastíněna ve zprávě „Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii“ vypracované předsedou Evropské rady ve spolupráci s předsedou Evropské komise, předsedou Euroskupiny a prezidentem Evropské centrální banky (European Central Bank, dále jen „ECB“) ze dne 26. června 2012. Jedná se o jednu z odpovědí na finanční krizi z let 2008-2009. Následky finanční a hospodářské krize ukázaly, že může dojít k ohrožení integrity jednotné měny a následnému ohrožení celého vnitřního trhu EU. V reakci na růst nedůvěry trhů v bankovní systémy eurozóny, kolaps významných bank a přeshraničně působících bankovních skupin sídlících v eurozóně, jejichž sanace si během zmiňované krize vyžádala vysoké náklady z veřejných prostředků, a s tím související nedůvěru ve výkon dohledu některých členských zemí, byl přijat plán ustavení bankovní unie. Jejímí hlavními deklarovanými cíli jsou odstranění implicitního propojení mezi bilancemi bank a rozpočty jednotlivých členských států, omezení nárůstu rizika fragmentace v oblasti vnitřního trhu bankovních služeb EU a podpora ekonomického růstu. Některé banky a bankovní skupiny dosáhly takové velikosti, že jejich sanace jedním státem je, vzhledem k velikosti bankovního sektoru v porovnání s HDP některých států, velmi obtížná.
- ² Institucionální rámec bankovní unie se skládá ze dvou základních prvků¹ – nařízení zřizujících Jednotný mechanismus dohledu (Single Supervisory Mechanism, dále jen „SSM“) a nařízení zřizujícího Jednotný mechanismus pro řešení krizí (Single Resolution Mechanism, dále jen „SRM“) pro mechanismus a „SRMR“ pro nařízení, které jej zřizuje.² Součástí iniciativy směrem k bankovní unii je dále směrnice o tzv. krizovém řízení³ (Bank Recovery and Resolution Directive, dále jen „BRRD“), jejímž cílem je harmonizovat postupy pro prevenci a řešení problémů bank v celé Evropské unii, a novela směrnice o systémech pojištění vkladů (Deposit Guarantee Schemes Directive, dále jen „DGSD“), prohlubující harmonizaci těchto systémů v rámci Evropské unie - v tuto chvíli se však na evropské úrovni již nevede debata o možném společném evropském systému pojištění vkladů. Legislativou úzce související s bankovní unií jsou rovněž směrnice a nařízení o kapitálových požadavcích (Capital Requirements Directive a Capital Requirements Regulation, dále jen „CRD IV“ a „CRR“),⁴ upravující činnost úvěrových institucí, včetně

¹ Vzhledem k tomu, že se členské státy mimo eurozónu, které se formou tzv. úzké spolupráce připojí k SSM, stanou automaticky součástí i SRM, bude pro zjednodušení termín „bankovní unie“ dále v textu používán v tomto užším slova smyslu, tedy jako SSM a SRM.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010.

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 (Text s významem pro EHP).

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (Text s významem pro EHP) a Nařízení Evropského

obezřetnostních pravidel, které již byly rovněž schváleny a podle nichž je od roku 2014 prováděn dohled na konsolidované, sub-konsolidované a individuální úrovni.

- ³ V zájmu snahy co nejméně narušovat vnitřní trh je bankovní unie otevřena pro všechny členské státy EU. S ohledem na to, že jako orgán vykonávající dohled v rámci bankovní unie byla z řady důvodů (existence vhodného právního základu;⁵ nezatíženost národními zájmy, která by měla přispět k oslabení vztahu mezi bankami a státy; silné zaměření a expertíza na finanční stabilitu) vybrána ECB, která mj. vykonává měnovou politiku zemí eurozóny, nebylo možné v rámci SSM zajistit pro (zúčastněné) státy mimo eurozónu zcela shodné podmínky. Zároveň však byla přijata taková opatření, která by měla postavení dobrovolně se účastnících států mimo eurozónu v maximální možné míře vyrovnat.
- ⁴ Projekt bankovní unie je konstruován tak, aby obsahoval nástroje ke stabilizaci především velkých nadnárodních bankovních skupin, k usnadnění řešení primárně problému systémově významných bank. Toho by mělo být dosaženo mj. centralizací pravomocí dohledové funkce v bankovní unii, společným krytím prostředků řešení krizí jednotlivých významných velkých bank v bankovní unii členy bankovní unie, bez ohledu na místo a příčiny vzniku problémů, a zavedením principu skupinového zájmu při řešení krizí významných bankovních skupin.
- ⁵ Vzhledem k tomu, že ČR není v současné době členem eurozóny,⁶ primárně se studie věnuje dopadům případné účasti či neúčasti ČR v bankovní unii před přijetím eura. Současně je třeba mít na paměti, že při budoucím přijetí eura by se ČR stala ve stejný okamžik automaticky i součástí bankovní unie.

1.1 Jednotný mechanismus dohledu

- ⁶ SSM je zřízeno nařízením č. 1024/2013 (dále jen „nařízení o SSM“)⁷ pověřujícím ECB plněním zvláštních úkolů týkajících se dohledu nad institucemi a souvisejícím nařízením novelizujícím nařízení č. 1093/2010, jímž byl založen Evropský orgán pro bankovníctví (European Banking Authority, dále jen „EBA“).⁸ Obě tato nařízení byla v Úředním věstníku Evropské unie zveřejněna dne 29. října 2013. Podstata SSM spočívá v přenesení dohledových pravomocí nad většinou bankovního sektoru v zúčastněných státech z národních orgánů dohledu na ECB. Očekává se, že ECB, jako centrální banka a věřitel poslední instance pro banky v zemích platících eurem se znalostmi v oblastech

parlamentu a rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Text s významem pro EHP).

⁵ Článek 127 Smlouvy o fungování Evropské unie.

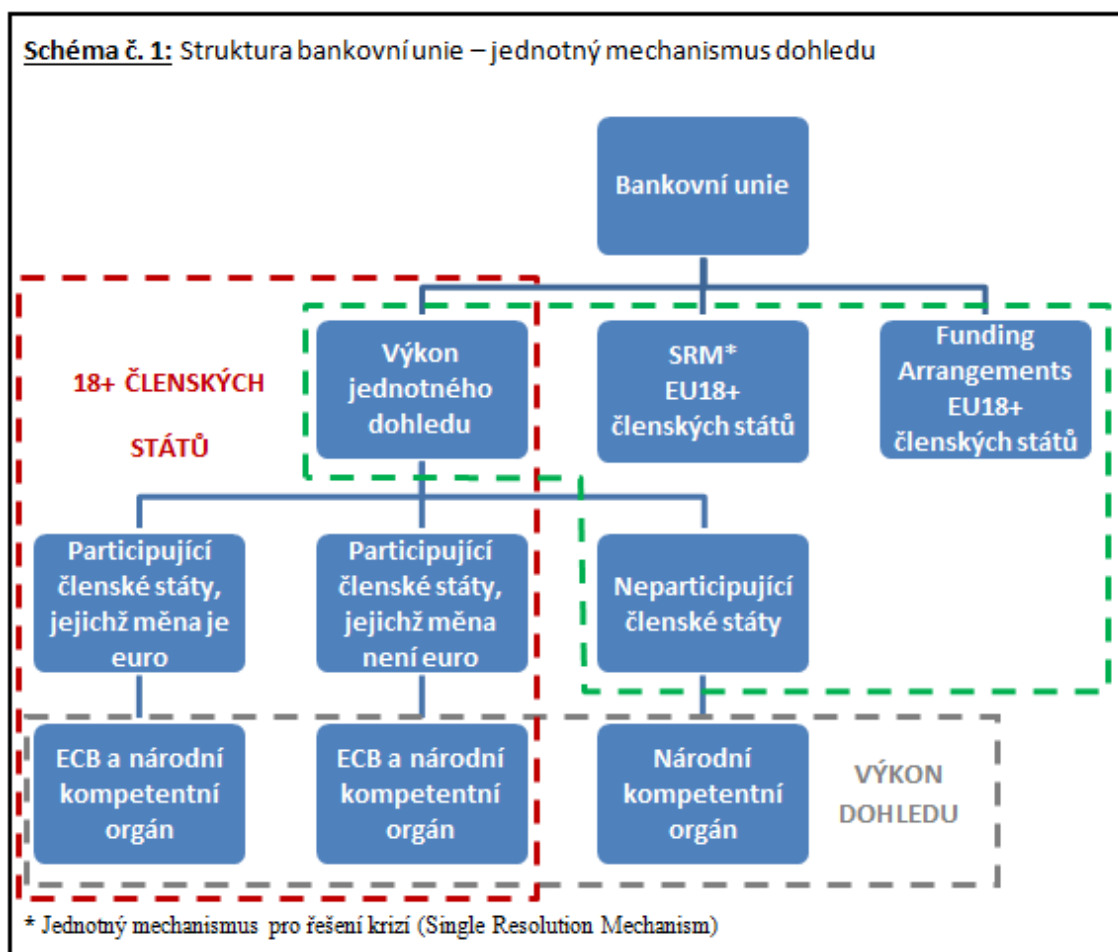
⁶ S ohledem na neúčast ČR v Evropském mechanismu směnných kurzů (ERM II) jím nebude minimálně následující 3 roky.

⁷ 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,

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1022/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), pokud jde o svěřením zvláštních úkolů Evropské centrální bance podle nařízení Rady (EU) č. 1024/2013.

makroekonomiky a finanční stability, zajistí posílení stability eurozóny také plněním nově jí svěřených úkolů v dohledové oblasti.

- ⁷ Na základě SSM začala ECB od listopadu 2014 uplatňovat pravomoci při plnění svých nových úkolů pro účely obezřetnostního dohledu nad bankami zemí eurozóny a dalších členských států EU, které vstoupí do režimu tzv. úzké spolupráce s ECB (dále souhrnně jen jako „zúčastněné státy“). ECB bude v rámci SSM při plnění svých úkolů a při výkonu pravomocí dohledu postupovat podle stejných obezřetnostních pravidel jako orgány nezúčastněných členských států (viz Schéma č. 1).
- ⁸ ECB ovšem nemůže vykonávat pravomoci, které na ní nebyly přeneseny a také nemůže nahrazovat plnění úkolů EBA. EBA zejména vypracovává návrhy technických standardů závazných pro celou EU, obecné pokyny a doporučení k zajišťování sbližování dohledu v EU a konzistentnosti výsledků dohledu v rámci celé EU. Na ECB se vztahují závazné regulační a prováděcí technické normy vypracované orgánem EBA a přijaté Komisí v souladu s články 10 až 15 nařízení 1093/2010. Činnost ECB podléhá též čl. 16 tohoto nařízení a dále jeho ustanovením, jež se týkají evropské příručky pro výkon dohledu, kterou vypracoval EBA.
- ⁹ ECB může ve své pravomoci přijímat nařízení podle článku 132 Smlouvy o fungování EU, ale pouze v rozsahu nezbytném pro organizaci nebo upřesnění forem plnění úkolů jí svěřených v oblasti dohledu.



1.1.1 Dotčené instituce

- ¹⁰ Vznikem SSM se vytváří nový systém finančního dohledu, sestávající se z ECB a příslušných národních orgánů dohledu zúčastněných států.
- ¹¹ V rámci tohoto systému dohledu bude ECB vykonávat dohled na konsolidovaném základě nad významnými úvěrovými institucemi, finančními holdingovými společnostmi nebo smíšenými finančními holdingovými společnostmi (dále jen „instituce“) prostřednictvím tzv. společných dohledových skupin. Konsolidovaný dohled nad skupinami, které nejsou významnými institucemi, budou i nadále vykonávat národní orgány dohledu. Dohled nad méně významnými institucemi budou provádět národní orgány dohledu v souladu s rozdělením povinností mezi ECB a tyto národní orgány a dle rámce pravidel, pokynů a instrukcí stanovených ECB. ECB se může kdykoli z vlastního podnětu nebo na žádost národního orgánu dohledu rozhodnout, že bude sama přímo vykonávat veškeré příslušné pravomoci týkající se plnění úkolů dohledu i nad méně významnou institucí. ECB vykonává dohled nad fungováním celého mechanismu. Významnost institucí je stanovena na základě:
- (i) velikosti,
 - (ii) důležitosti pro hospodářství EU nebo kteréhokoli ze zúčastněných států, a
 - (iii) významu přeshraniční činnosti.

- ¹² Nicméně instituce nesmí být považována bez řádného odůvodnění za méně významnou při splnění některého z následujících kritérií:
- (i) celková hodnota aktiv převyšuje 30 miliard EUR,
 - (ii) poměr celkových aktiv vůči HDP zúčastněného členského státu převyšuje 20 %, za předpokladu, že celková hodnota aktiv není nižší než 5 miliard EUR a
 - (iii) instituce je považována za významnou z pohledu národní ekonomiky příslušným národním orgánem dohledu zúčastněného státu – ECB v takovém případě přijme rozhodnutí na základě provedení vlastní analýzy.
- ¹³ Dále ECB bude vykonávat dohled nad třemi nejvýznamnějšími institucemi v každém zúčastněném státě, neodůvodňují-li zvláštní okolnosti jiný postup. Předmětem dohledu ECB mají být též instituce, pro něž bylo požádáno o veřejnou finanční pomoc nebo které takovou pomoc obdržely přímo ze záchranných mechanismů eurozóny.⁹

1.1.2 Režim úzké spolupráce

- ¹⁴ Členský stát se může stát zúčastněným státem i v případě, že jeho měnou není euro. V takovém případě požádá ECB o navázání úzké spolupráce, a to minimálně pět měsíců před plánovaným vstupem do bankovní unie.¹⁰
- ¹⁵ Pokud se následně tento stát stane členem bankovní unie, je zde specifikum oproti státům eurozóny, jelikož ECB nemůže přímo vykonávat své pravomoci vůči institucím se sídlem mimo eurozónu. Pokud tedy ECB uzná za nezbytné přijetí opatření vůči úvěrové instituci, jedná ECB prostřednictvím orgánu dohledu zúčastněného státu, jehož měna není euro, kterému nařídí přijetí daného opatření v souvislosti s výkonem dohledu. Orgán dohledu zúčastněného státu, jehož měna není euro, je právně zavázán jednat ve vymezeném věcném a časovém rámci.
- ¹⁶ Členský stát, jehož měnou není euro, bude muset před vstupem do bankovní unie splnit podmínky uvedené v čl. 7 nařízení o SSM, tj. zajistí, že se národní orgán dohledu bude řídit veškerými pokyny nebo požadavky ECB a poskytne veškeré informace o úvěrových institucích usazených na svém území, které může ECB požadovat pro komplexní posouzení úvěrových institucí. Dále takový stát musí přijmout příslušné vnitrostátní právní předpisy k zajištění toho, aby národní orgán dohledu byl povinen uplatnit vůči úvěrovým institucím jakékoli opatření, o které ECB v souladu se svými pravomocemi požádá. Ve vztahu k méně významným institucím nevydává ECB pokyny přímo ke konkrétním dohlíženým subjektům, nýbrž obecně vůči skupinám nebo kategoriím dohlížených subjektů. Obdobně v případě makro-obezřetnostních úkolů svěřených ECB

⁹ Nařízení o SSM v této souvislosti zmiňuje Evropský nástroj finanční stability (EFSF) a Evropský mechanismus stability (ESM), jakožto dočasný (EFSF), resp. trvalý (ESM) mechanismus eurozóny pro zajišťování její finanční stability.

¹⁰ *Rozhodnutí Evropské centrální banky ze dne 31. ledna 2014 o úzké spolupráci s vnitrostátními orgány zúčastněných členských států, jejichž měnou není euro – Článek 2, odst. 2:* Tato žádost musí být podána alespoň pět měsíců přede dnem, od něhož se nezúčastněný členský stát zamýšlí účastnit se jednotného mechanismu dohledu.

může ECB vydávat specifické pokyny, žádosti nebo vodítka adresované národnímu orgánu dohledu. Národní orgány dohledu ponesou odpovědnost za případné škody, pokud nezajistí včasnou aplikaci instrukcí ECB.

- ¹⁷ ECB i zúčastněný stát, jehož měnou není euro, mají možnost za určitých okolností úzkou spolupráci ukončit.
- ¹⁸ ECB může pozastavit nebo ukončit úzkou spolupráci, shledá-li nedostatky ve výkonu dohledu orgánu dohledu zúčastněného státu, a tento po vystavení varování nepřijme okamžitá nápravná opatření. O ukončení úzké spolupráce ECB také rozhoduje v případě, že národní orgán dohledu vydá odůvodněný nesouhlas s případnou námitkou Rady guvernérů a odmítne postupovat v souladu s daným rozhodnutím. Tento postup ukončení úzké spolupráce je zaveden za účelem umožnění zúčastněným státům, jejichž měnou není euro, nepostupovat v souladu s rozhodnutími ECB, jelikož nejsou plnohodnotnými členy – nemají možnost podílet se na konečném rozhodnutí, neboť nemají zastoupení v Radě guvernérů, která je vrcholným rozhodovacím orgánem ECB.
- ¹⁹ Zúčastněný stát, jehož měnou není euro, může požádat ECB o ukončení úzké spolupráce kdykoliv po uplynutí tří let od jejího navázání. Poté může dojít k jejímu obnovení opět po uplynutí lhůty tří let. Podrobnější rozbor ukončení úzké spolupráce a jeho možné negativní dopady a náklady jsou blíže popsány ve 4. a 5. kapitole.

1.1.3 Relevantní orgány ECB

- ²⁰ V rámci ECB je zřízena tzv. Rada dohledu, jejímiž členy je předseda, místopředseda a zástupci národních orgánů dohledu zúčastněných států. Rada dohledu bude zásadním orgánem při plnění úkolů, které jsou ECB v této oblasti svěřeny. Bude plánovat a provádět úkoly ECB v oblasti dohledu, provádět přípravné práce a předkládat Radě guvernérů ECB k přijetí úplné návrhy rozhodnutí. V zájmu zajištění oddělení měnové politiky od úkolů v oblasti dohledu a s ohledem na fakt, že hlavním rozhodovacím orgánem zůstává Rada guvernérů, dojde k zřízení tzv. mediační komise. Tato komise bude řešit rozdíly v postojích příslušných orgánů dotčených zúčastněných států, v případě námitek Rady guvernérů k rozhodnutí Rady dohledu. V mediační komisi budou zastoupeny všechny zúčastněné státy, přičemž každý členský stát vybere jednoho zástupce z řad členů Rady guvernérů či Rady dohledu, každý člen bude disponovat jedním hlasem.

1.1.4 SSM a nezúčastněné členské státy

- ²¹ ECB bude v rámci SSM povinna řádně komunikovat a spolupracovat s národními orgány dohledu nezúčastněných členských států a uzavřít s nimi jednotlivě za tím účelem tzv. Memorandum o porozumění. ECB bude povinna dodržovat pravidla vztahů mezi domovskými a hostitelskými členskými státy stanovená v příslušných právních předpisech EU.

- ²² Národní orgán dohledu nezúčastněného členského státu má stejné pravomoci vůči subjektům svého národního bankovního trhu jako doposud a také jeho postavení v kolegiích orgánů dohledu se nemění. Na cíle a metody výkonu dohledu nad úvěrovými institucemi vznik SSM nebude mít žádný významný vliv. Nemělo by dojít k žádnému přímému dopadu na roli národního orgánu dohledu v kolegiích orgánů dohledu. Se vznikem SSM bude nově členem kolegií orgánů dohledu ECB, zatímco národní orgány dohledu zúčastněných států budou pouze v roli pozorovatelů. Mělo by dojít ke zjednodušení komunikace se zahraničním konsolidujícím orgánem dohledu, kdy ECB zaujme pozici současných konsolidujících orgánů dohledu.

1.1.5 Úprava hlasovacích mechanismů v EBA

- ²³ V návaznosti na zavedení SSM, ve snaze zajistit spravedlivé a účinné rozhodování v rámci vnitřního trhu, byly upraveny hlasovací mechanismy v EBA způsobem, který by měl zajistit, že zúčastněné státy nepřiměřeně neovládnu radu orgánů dohledu EBA. Nejdůležitější rozhodnutí rady orgánů dohledu EBA (o návrzích technických standardů EBA závazných pro celou EU, o pokynech a doporučeních EBA celému vnitřnímu trhu s bankovními službami v EU, o porušení práva Unie, mimořádných situacích a urovnávání sporů mezi orgány dohledu týkajících se přeshraničních skupin) budou vznikat prostřednictvím schválení dvojí prostou většinou zúčastněných a nezúčastněných členských států, a to do doby, dokud se počet členů s hlasovacím právem z nezúčastněných členských států nesníží na čtyři nebo méně. Následně, tj. v případě poklesu nezúčastněných států na čtyři, budou některá rozhodnutí (porušení práva Unie a urovnávání sporů mezi orgány dohledu) přijímána kvalifikovanou nebo prostou většinou členů rady orgánů dohledu EBA s hlasovacím právem, která bude zahrnovat alespoň jeden hlas členů zastupujících příslušné orgány z nezúčastněných členských států, zatímco ostatní rozhodnutí (např. schvalování pokynů EBA, návrhů závazných technických standardů, rozhodování v mimořádných situacích) budou nadále přijímána za pomoci dvojí prosté většiny. Evropská komise dále v případě poklesu počtu nezúčastněných států na čtyři nebo méně hlasovací pravidla přezkoumá.

1.2 Jednotný mechanismus pro řešení krizí

- ²⁴ SRM bude v rámci bankovní unie navazovat na SSM. Co se týče postupů při řešení problémů bank, bude SRM vycházet z BRRD. Podstatou SRM je, že pro zúčastněné státy dojde, v souladu s rozdělením kompetencí v rámci SSM, k přenosu veškerých podstatných rozhodovacích pravomocí v oblasti řešení krizí (tzv. rezoluce) finančních institucí, které jejich národním orgánům svěřuje směrnice BRRD, na nově vytvořenou evropskou agenturu – Jednotný výbor pro řešení krizí (dále jen „Výbor“), respektive na Evropskou komisi.
- ²⁵ Některé podstatné náležitosti týkající se fungování jednotného fondu pro řešení krizí (postupné slučování) a další související ustanovení (zejména problematika mimosmluvní

odpovědnosti) jsou řešeny formou mezivládní smlouvy uzavřené dne 21. května 2014¹¹ (dále jen „IGA“). SRM bude v oblasti plánů pro řešení krizí a některých přípravných opatření účinný od 1. ledna 2015, ostatní části nařízení budou účinné od 1. ledna 2016, nebo (zejména otázka financování SRM) po ratifikaci IGA potřebnou většinou zúčastněných států.

- ²⁶ Předmětem působnosti SRM budou všechny instituce usazené v zúčastněných státech a ti obchodníci s cennými papíry, kteří jsou zahrnuti do dohledu na konsolidovaném základě vykonávaného ECB.

1.2.1 Fungování SRM

- ²⁷ Těžiště činnosti SRM bude spočívat na Výboru, složeném ze zástupců zúčastněných států a tzv. stálých (expertních) členů, jehož cílem bude příprava plánů pro řešení krize, navrhování postupů rezoluce institucí v obtížích, použití příslušných rezolučních nástrojů a případné využití prostředků jednotného fondu pro řešení krizí (SRF). Výbor bude úzce spolupracovat s ECB, jakožto orgánem odpovědným za dohled nad těmito institucemi, jejímž úkolem bude mj. upozorňovat na případné obtíže finančních institucí.
- ²⁸ Postup řešení krize bude zahrnovat několik kroků. Výbor předloží návrh řešení Komisi, která může navrhnout jeho přepracování. Pokud se její výhrady budou týkat veřejného zájmu či podstatné změny použití prostředků SRF, postoupí Evropská komise svůj návrh Radě EU (dále jen „Rada“) ke konečnému rozhodnutí. V případě, že Evropská komise či Rada nevznese námitky a nenavrhne změny, považuje se návrh Výboru za schválený. Řešení problémů finančních institucí poté pod dohledem Výboru provádí národní orgány pro řešení krizí. V případě nečinnosti národního orgánu může Výbor uplatnit svá rozhodnutí přímo vůči dotčené finanční instituci.

1.2.2 Role národních orgánů pro řešení krizí

- ²⁹ Výbor je zodpovědný za všechna rozhodnutí u významných institucí, nad kterými ECB vykonává přímý dohled, a u všech přeshraničních bankovních skupin. U ostatních institucí jsou za přípravu plánů řešení krize, posuzování proveditelnosti rezoluce, relevantní opatření včasného zásahu, stanovení minimálních požadavků na odepisovatelné závazky apod. a odpis kapitálových nástrojů a přijímání opatření k řešení krize odpovědné národní orgány pro řešení krizí, a to za předpokladu, že nejsou potřeba prostředky SRF. V případě potřeby však může Výbor kdykoli tuto odpovědnost od národních orgánů pro řešení krizí převzít. Zúčastněné státy se mohou také samy rozhodnout, že zmíněné pravomoci přenechají zcela Výboru.

1.2.3 Jednotný fond pro řešení krizí

- ³⁰ SRF bude zřízen za účelem zajištění dostupnosti střednědobé finanční podpory. Bude financován z příspěvků bankovního sektoru a nahradí národní fondy pro řešení krizí

¹¹ Dohoda o převádění a sdílení příspěvků do Jednotného fondu pro řešení krizí uzavřená v Bruselu dne 21. května 2014.

zúčastněných států zřízené dle BRRD. Některé náležitosti fungování SRF budou řešeny formou IGA mimo rámec unijní legislativy. Úplně sjednocený SRF by měl vzniknout během osmi let, během kterých by měl dosáhnout cílové úrovně ve výši 1 % krytých vkladů¹² všech úvěrových institucí usazených v zúčastněných státech. Během tzv. přechodného období budou postupně slučovány (mutualizovány) příspěvky z tzv. národních podfondů zúčastněných států, které budou součástí SRF. Tyto podfondy budou posléze zrušeny. ČR se spolu s dalšími členskými státy (s výjimkou Spojeného království a Švédska) připojila k podpisu IGA a zahájila proces její ratifikace. Pro ČR coby členský stát mimo eurozónu však z uzavření IGA nevyplývají žádné další povinnosti, neboť její účinnost bude odložena, dokud ČR nevstoupí do bankovní unie.

- ³¹ V přechodném období IGA řeší otázku sdílení nákladů v případě rezoluce, na které se mohou v určité míře podílet všechny podfondy, včetně možného dočasného půjčování prostředků mezi těmito podfondy. V prvních letech bude poměrné zapojení národních podfondů států, v nichž sídlí instituce dotčené bankovní skupiny, vyšší oproti poměrnému zapojení ostatních národních podfondů sdílejících náklady rezoluce mimo svůj stát – postupně se bude poměr sdílení ostatních podfondů navyšovat tak, aby během osmi let vznikl společný fond.
- ³² V případě rezoluce přeshraniční skupiny dochází ke sdílení nákladů mezi podfondy dotčených členských států v poměru úměrném podílu příspěvků dotčených institucí z jednotlivých zúčastněných států na úhrnném objemu příspěvků dané skupiny. Alternativně může jeden z dotčených členských států, v případě velké asymetrie v rozložení nákladů, požádat Výbor o zvážení použití kritérií stanovených v BRRD, která zohledňují velikost a rizikovost instituce. Ostatní nedotčené členské státy se na nákladech rezoluce skupiny podílejí poměrnou částí svého podfondu, která postupně narůstá během přechodného období.
- ³³ V případě dočasného nedostatku prostředků v SRF budou banky vyzvány k dodatečnému odvodu prostředků do fondu, do stanoveného maxima (trojnásobek výše jejich ročních příspěvků). Následně bude mít SRF možnost půjčit si prostředky na finančních trzích nebo z jiných veřejných zdrojů v souladu s existujícími pravidly (dosud však nedošlo k dohodě o společných zárukách za tyto půjčky, viz dále problematika dočasného financování), či možnost převodu prostředků mezi podfondy. O nich Výbor rozhoduje za splnění požadovaných podmínek. Členské státy se zároveň zavázaly, že během přechodného období bude k dispozici mechanismus umožňující dočasné financování SRF z národních zdrojů, krytých bankovními odvody, či z ESM.
- ³⁴ Dohody o společném evropském mechanismu jištění (tzv. backstopu) pro SRF pro období po uplynutí přechodného období nebylo během vyjednávání SRM dosaženo (tj. takový backstop pro SRF neexistuje). Členské státy se však zavázaly k jeho přijetí do konce přechodného období naplňování SRF (r. 2024).

¹² Pojištěné vklady do výše náhrady.

1.2.4 Mezivládní smlouva a další ujednání

- ³⁵ Kromě fungování SRF řeší dále IGA problematiku pozdějšího vstupu či následného vystoupení členských států mimo eurozónu a problematiku mimosmluvní odpovědnosti evropských institucí v kontextu rezoluce. Během přechodného období nemůže být zcela vyloučena nutnost použití prostředků ze státního rozpočtu zúčastněných států, ačkoliv tato by měla být zásadním způsobem redukována aplikací nástroje bail-in,¹³ který by měl přenést náklady na provedená opatření na akcionáře finančních institucí, věřitele a nepojištěné vkladatele.
- ³⁶ Členské státy se v rámci dohody o obecném přístupu k návrhu SRM zároveň zavázaly nalézt v průběhu přechodného období vhodný způsob pro implementaci pravidel IGA do právního rámce EU.

1.3 Shrnutí 1. kapitoly

- ³⁷ Následky finanční a hospodářské krize ukázaly, že může dojít k ohrožení integrity jednotné měny a následnému ohrožení celého vnitřního trhu EU. V reakci na růst nedůvěry trhů v bankovní systémy eurozóny, kolaps významných bank a přeshraničně působících bankovních skupin sídlících v eurozóně, jejichž sanace si během zmiňované krize vyžádala vysoké náklady z veřejných prostředků, byl přijat plán ustavení bankovní unie. SSM a SRM, jehož součástí bude SRF, jsou primárně určeny pro státy eurozóny, jejichž účast v SSM i SRM vyplývá z přímo použitelných předpisů EU. Členské státy mimo eurozónu mají nicméně možnost připojit se k bankovní unii uzavřením tzv. úzké spolupráce s ECB.
- ³⁸ Vytvoření bankovní unie představuje centralizaci pravomocí dohledové a restrukturalizační funkce v eurozóně, včetně postupného vytváření společného finančního krytí problémů bank eurozóny.
- ³⁹ Vytvořením bankovní unie vzniká v rámci vnitřního trhu finančních služeb relativně nová situace, ve které budou vedle sebe tři skupiny členských států: státy eurozóny, státy mimo eurozónu, které na vlastní žádost vstoupí do bankovní unie, a státy mimo eurozónu, které zůstanou vně bankovní unie. Na druhou stranu, jedním ze základních pilířů EU je integrita jejího vnitřního trhu. Na uvedenou situaci je tak třeba nahlížet i z pohledu již existujících harmonizovaných pravidel a postupů platných pro celou EU bez ohledu na to, zda stát je nebo není členem měnové unie a bez ohledu na to, zda bude či nebude členem bankovní unie. Pro Českou republiku jako stát stojící mimo eurozónu je však i tato skutečnost relevantní pro její rozhodování o případném vstupu do bankovní unie před přijetím eura.
- ⁴⁰ Z určitých důvodů nebylo možné v rámci bankovní unie zajistit pro zúčastněné státy mimo eurozónu zcela shodné podmínky. Pro Českou republiku, která prosazuje rovné podmínky na vnitřním trhu jak pro státy účastnící se bankovní unie, tak pro nezúčastněné

¹³ Nástroj (částečného) odepsání či konverze závazků.

členské státy, je zajištění rovných podmínek uvnitř i vně bankovní unie důležitou otázkou pro její rozhodování o případném vstupu do bankovní unie před přijetím eura.

2 Obecná diskuse o vstupu do BU

- ⁴¹ Tématem rozhodování zemí stojících mimo eurozónu ohledně vstupu do bankovní unie či tématy úzce souvisejícími se v uplynulých několika letech zabývala řada odborných studií. Cílem této kapitoly je uvést základní argumenty, které se v těchto studiích objevují.
- ⁴² Úvodem je však třeba upozornit, že řada těchto studií vznikla v posledních letech, proto nemusí být k dnešnímu datu z tohoto důvodu 100% aktuální. Pro lepší orientaci čtenáře je proto u jednotlivých studií uvedeno jejich datování. Rešerše v této kapitole také není vyčerpávající, neboť nemůže obsáhnout všechny existující studie a jejich argumenty pro či proti vstupu, nebo je dále posuzovat. Stejně tak nejsou v této kapitole uvedeny komentáře k procesu utváření bankovní unie. Jedná se tedy o úvodní indikativní přehled některých aspektů pro rozhodování zemí stojících mimo eurozónu z pohledu autorů jednotlivých studií, platných v době, kdy byly publikovány.
- ⁴³ Některé obecné závěry je dále vhodné číst v kontextu reálií českého finančního trhu popsaných v následující kapitole 3. Nicméně i tak zůstávají jednotlivá tvrzení reprodukcí citovaných analýz a jejich závěry nemusejí být automaticky platné z hlediska posuzování vstoupení či nevstoupení ČR do bankovní unie.
- ⁴⁴ Tato kapitola je rozdělena na dvě základní části. Podkapitola 2.1 je věnována shrnutí argumentů a závěrů studií přímo zaměřených na rozhodování zemí stojících mimo eurozónu ohledně vstupu do bankovní unie. Protože je na několika místech zmiňována také otázka budoucí podoby bankovní unie, resp. změn jejího fungování, je dále zařazena podkapitola 2.2. Ta přináší dodatečný úhel pohledu v podobě rešerše dalších studií, které se ne vždy primárně zabývají problematikou bankovní unie, avšak přináší relevantní závěry o tom, zda bankovní unie může projít v budoucnosti dalšími změnami. V podkapitole 2.2 jsou využity jak citace a odkazy na již existující studie (v takovém případě jsou uváděny konkrétní citace nebo odkaz), tak kontext obecně známých skutečností či argumentů.

2.1 Faktory rozhodování o vstupu do bankovní unie dle vybraných analýz

- ⁴⁵ Na základě zhodnocení kvality a věrohodnosti publikující instituce jsou v této podkapitole podrobněji využity především dva texty, a to analýza vydaná Mezinárodním měnovým fondem¹⁴ (International Monetary Fund, dále jen „IMF“) a Vienna 2 Initiative.¹⁵ Pro doplnění jsou dále uvedeny vybrané argumenty analýzy výzkumného institutu Bruegel.¹⁶

¹⁴ Nicméně jak je dále uvedeno, jedná se o tzv. „Staff Discussion Note“, která představuje názory autorů, nikoli nutně názory IMF.

¹⁵ The Vienna Initiative byla založena v reakci na globální finanční krizi let 2008/09 a představuje společnou platformu soukromého a veřejného sektoru, jejímž cílem je zajistit adekvátní kapitálovou a likviditní podporu tzv. západních bankovních skupin svým dceřiným společnostem a pobočkám ve střední, východní a jihovýchodní Evropě (tedy zemích CESEE). Vienna 2 Initiative je pak jejím pokračováním, které bylo spuštěno v lednu 2012 v reakci na obavy z přenosu rizik eurozóny do regionu CESEE. Hlavním cílem Vienna 2 Initiative

2.1.1 Analýza publikovaná MMF „A Banking Union for the Euro Area“ (únor 2013)

- ⁴⁶ Analýza vydaná MMF¹⁷ „Bankovní unie pro eurozónu“, se z důvodu svého primárního zaměření zabývá především eurozónou. V rámci výhod studie MMF obecně uvádí, že bankovní unie je potřebná pro eurozónu jak v krátkodobém, tak dlouhodobém horizontu. Přenesení odpovědnosti za bankovní dohled i potenciální finanční podporu na sdílenou úroveň může v eurozóně dle analýzy publikované MMF omezit fragmentaci finančních trhů, odtoky depozit a oslabit negativní propojení mezi rostoucími náklady financování veřejného a bankovního dluhu. V delším horizontu by měl jednotný rámec dle citované studie přinést pro eurozónu sjednocenou vysokou úroveň důvěry a dohledu, snížit distorze na národní úrovni a zmírnit nahromadění koncentrovaných rizik, která ohrožují systémovou stabilitu.
- ⁴⁷ Obecnou výhodou pro země mimo eurozónu je dle analýzy publikované MMF skutečnost, že zavedení bankovní unie jako faktoru posílení finanční stability a zmírnění problému finanční fragmentace v eurozóně může posílit fungování vnitřního trhu v celé EU a být tak přínosné i pro země mimo bankovní unii (Goyal et al., 2013, odst. 52).
- ⁴⁸ Dále mezi možné výhody vstupu zemí mimo eurozónu do bankovní unie autoři studie zveřejněné MMF řadí (Goyal et al., 2013, s. 29, odst. 56) lepší koordinaci dohledu přeshraničních bank či rozprostření a sdílení rizika (při nutnosti vyloučit tzv. legacy assets)¹⁸ při snaze o dodržení principu co možná nejméně nákladné rezoluce. Výhodou může být také skutečnost, že přesun dohledových aktivit může v některých zemích zvýšit kvalitu dohledu a snížit náklady plnění regulatorních požadavků pro přeshraniční banky a omezit prostor pro regulatorní arbitráž, eliminovat problém koordinace mezi orgány dohledu mateřských a dceřiných společností¹⁹ a posílit soulad mezi vývojem na trhu finančních služeb a příslušnou regulací. Výhodou by mohly být i společný dohled, pojistky pro případ nedostatku prostředků (tzv. backstops) a záchranné sítě (tj. patrně včetně společného pojištění vkladů, které však nebylo v rámci bankovní unie dosud přijato), pokud by umožňovaly po svém zavedení lepší sdílení rizik.
- ⁴⁹ Mezi obecná rizika, která se týkají vstupu zemí jak eurozóny, tak zemí mimo eurozónu do bankovní unie, patří podle analýzy vydané MMF nebezpečí neúplného dokončení

je podpora koordinace home-host autorit, která je nutná pro stabilní fungování přeshraničního poskytování bankovních služeb. Více na <http://vienna-initiative.com/vienna-initiative-part-2/>.

¹⁶ Bruegel je nezávislý evropský think-tank založený v roce 2005. Zabývá se výzkumem a analýzou informací potřebných k diskusi nad tématy evropských hospodářských politik. Více na www.bruegel.org.

¹⁷ GOYAL, Rishi, BROOKS, Petya Koeva, PRADHAN, Mahmood, TRESSEL, Thierry, DELL'ARICCIA, Giovanni a PAZARBASIOGLU, Ceyla, 2013. A Banking Union for the Euro Area. *IMF Staff Discussion Note*. Dostupné z: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf>>, v kapitole 2 označováno také jako Goyal et al. (2013). Současně je třeba připomenout, že se jedná o tzv. „Staff Discussion Note“, která představuje názory autorů, nikoli nutně názory MMF.

¹⁸ Obecně se jedná o aktiva, která byla dlouhou dobu v rozvaze daného subjektu, a může s nimi být spojena realizace ztrát.

¹⁹ Otázky vztahů orgánů odpovědných za dohled nad mateřskými společnostmi a jejich dcerami či pobočkami v jiném státě je obecně označován jako tzv. „otázka home-host“.

všech účinných mechanismů bankovní unie, a to například pokud jde o mechanismy sdílení nákladů, které by tak neumožňovaly adekvátní řešení krize úvěrové instituce (Goyal et al., 2013, s. 27, odst. 48).²⁰ Mezi uváděnými riziky je i riziko neadekvátního společného dohledu a mj. nutnost koordinace s příslušnými národními orgány (Goyal et al., 2013, odst. 49), neodpovídajícího nastavení procesů řízení v ECB (mj. konflikt mezi dohledovou a měnově-politickou funkcí ECB²¹ a konflikt mezi příslušnými národními zájmy zástupců v jednotlivých rozhodovacích strukturách – Goyal et al., 2013, odst. 50), nebo pokračující konsolidace bankovního odvětví, nárůst propojování bank v důsledku bankovní unie a prohloubení problému systémové významnosti bank a morálního hazardu, pokud by nedošlo k odpovídající regulatorně-dohledové reakci (Goyal et al., 2013, odst. 51).

⁵⁰ Podle studie vydané MMF představují nejvýznamnější rizika a nevýhody vstupu zemí mimo eurozónu do bankovní unie (Goyal et al., 2013, odst. 56) především nutnost interakce většího počtu centrálních bank s dopadem na nejistou praktickou využitelnost čerpání prostředků centrálních bank jako věřitelů poslední instance a nepříznivé důsledky v oblasti výkonu makro-obezřetnostních politik. Dále je zmíněno riziko ztráty suverenity a potenciálně slabší flexibilita reagovat na specifické problémy v dané zemi. Dle publikace z edice MMF je také třeba zajistit (Goyal et al., 2013, s. 28, odst. 53), aby země, které by vstoupily do bankovní unie před zavedením eura, měly rovnocenné postavení v rámci hlasování v Radě guvernérů ECB. Bude také nutné zabezpečit efektivní fungování EBA, ECB a Evropské rady pro systémová rizika (European Systemic Risk Board, dále jen „ESRB“). Zásadní věcí je zaručit všem zemím, jak nezúčastněným, tak těm, které by přistoupily k bankovní unii před přijetím eura, rovnocenné zacházení; a to způsobem, který současně kvůli své komplexnosti neoslabí efektivní a rychlé rozhodování v oblasti dohledu (Goyal et al., 2013, odst. 54 – 55).

⁵¹ Nevýhody vstupu pro země mimo eurozónu mohou být podle studie vydané MMF do jisté míry kompenzovány, pokud má daná země měnu navázanou na euro, vyšší podíl cizoměnových závazků v domácím bankovním sektoru nebo významnou přítomnost finančních institucí z eurosystému na domácím bankovním trhu. Pokud by tyto země současně se vstupem do bankovní unie přijaly i euro, pak by podle expertů MMF mohly převážit přínosy takového kroku nad náklady.

2.1.2. Dokument Vienna 2 Initiative (duben 2013)

⁵² Dokument Vienna 2 Initiative z 30. dubna 2013,²² který má odrážet diskusi této platformy z 13. dubna 2013, se zabývá dopady bankovní unie specificky na země z regionu střední, východní a jihovýchodní Evropy (Central, Eastern and Southeastern Europe, dále jen

²⁰ Obdobný argument uvádí například i Richard Herring v dokumentu *The Danger of Building a Banking Union on a One-Legged Stool*. (Vydáno v souvislosti s konferencí pořádanou 25. 4. 2013).

²¹ Toto riziko konfliktu, i když samozřejmě nemusí být nutně naplněno, však existuje potenciálně i v současnosti v obecném smyslu nastavení pravomocí výkonu měnové politiky a dohledu nad segmenty finančního trhu, které jsou svěřeny v kontextu institucionálního uspořádání ČR jednomu subjektu.

²² Online k dispozici na <<https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pdf/pr13149b.pdf>>.

„CESEE“; zahrnuje tedy i země, které nejsou členy EU) a shrnuje argumenty a názory, které v této souvislosti zaznívají.

- ⁵³ Dokument obecně připomíná, že pro zajištění efektivního fungování bankovní unie je podmínkou současná funkcionalita řady prvků bankovní unie včetně dohledu, rezoluce a společných pojistek (backstops), a nakonec i společný systém pojištění vkladů. Rovněž je třeba zajistit adekvátní sdílení informací mezi ECB, dalšími orgány na národní úrovni a na úrovni EU.
- ⁵⁴ Mezi přínosy pro země regionu CESEE, které by do bankovní unie vstoupily, by mohla dle dokumentu patřit lepší a věrohodnější koordinace vztahů na home-host úrovni díky centralizaci dohledových aktivit v rámci ECB. Zlepšit by se také mohly standardy a nezávislost dohledu, implementace regulace by pak mohla být lépe harmonizována a více konzistentní. Snížit by se mělo také riziko upřednostňování domácích subjektů a náklady splnění regulatorních požadavků v rámci více jurisdikcí. V neposlední řadě by také mělo dojít ke zmírnění problému tzv. fragmentace mezi finančními trhy jednotlivých členských států EU.
- ⁵⁵ Vedle toho dokument Vienna 2 Initiative zmiňuje i řadu rizik, která s sebou může nést rozhodnutí o nepřistoupení. Jedním z nich je např. riziko rostoucí izolace od procesu vzniku rozhodnutí přijatých ECB nebo v rámci EU, která by bez ohledu na neúčast dané země v bankovní unii měla vliv na její finanční sektor. Alternativou pro vstup do bankovní unie by pak bylo nastavení adekvátní spolupráce mezi ECB a příslušnými národními orgány. Státy nezúčastněné v bankovní unii by také měly mít zajištěno odpovídající postavení například v rámci kolegií dohledu.
- ⁵⁶ Naopak potenciálním negativním dopadem vstupu je, pokud by nastala situace, kdy národní orgány přestanou nést odpovědnost za dohledové aktivity, ačkoli daná země nadále nese důsledky finanční nestability a fiskální důsledky vyplývající ze selhání centralizovaného dohledu.²³ Významný vliv na nezúčastněné členské státy mohou mít i rozhodnutí v rámci makro-obezřetnostní politiky ECB. Dokument Vienna 2 Initiative také uvádí, že pro fungování bankovní unie je nutné, aby byl vyřešen potenciální konflikt zájmů v ECB, pokud ta ve vztahu home-host bude zastupovat oba subjekty.²⁴ Rizikem pro zemi, která by se k bankovní unii připojila, je také nejistota ohledně jejího přístupu k likviditě od ECB, a nejistota ohledně dalších budoucích prvků bankovní unie, například nastavení a adekvátnost společné pojistky pro rezoluci bank, které se dostaly do potíží. Jednou z obecnějších úvah ohledně vstupu zemí mimo eurozónu do bankovní unie byla i možnost posílení jejich práv v rámci budoucích změn Smlouvy, které by však dle dokumentu současně muselo být doprovázeno odpovídajícími fiskálními příspěvky ze strany těchto zemí (str. 4).

²³ O možnostech zmírnění tohoto rizika blíže pojednávají kapitoly 4. a 5. tohoto dokumentu.

²⁴ Analýze aktuální podoby dohledu se věnuje kapitola 4.

2.1.3. Dokument publikovaný výzkumným institutem Bruegel (březen 2013)

- ⁵⁷ Studie publikovaná výzkumným institutem Bruegel²⁵ uvádí, že rozhodování o vstupu do bankovní unie je znesnadňováno tím, že podoba některých prvků bankovní unie ještě není známa. Dokument dále uvádí výčet dopadů vstupu do bankovní unie, jejich případný rozbor je však (implicitně) obsažen v kapitolách 4 a 5.
- ⁵⁸ Mezi přínosy bankovní unie dle studie Bruegel mj. patří: podpora finanční integrace; zlepšení dohledu zejm. nad přeshraničními bankami; zajištění větší konzistentnosti postupů dohledu; zabránění případnému narušení hospodářské soutěže; dostupnost dohledových informací o všech finančních institucích, které se účastní SSM; lepší možnost ovlivnit pravidla bankovní unie před jejich oficiálním zveřejněním a lepší přístup k informacím z dohledu. V případě setrvání mimo SSM může hrozit z hlediska mateřských subjektů nejistota ohledně přístupu k jejich dceřiným subjektům a může se objevovat tendence k omezování aktivit (deleveraging). Dále by v této situaci nemuselo být využito výhod vyplývajících z lepší koordinace dohledových a dalších aktivit v rámci přeshraničních bankovních skupin.
- ⁵⁹ Pro země regionu střední a východní Evropy, kde bankovním systémům dominují zahraniční banky, by podle studie Bruegel mohlo být také přínosem posílení finanční integrace, lepší dohledové informace o mateřských bankách a zlepšení dohledu nad přeshraničními bankovními skupinami. Kromě toho by zlepšení dohledu díky bankovní unii mohlo pomoci efektivněji bránit neudržitelnému růstu úvěrů, a to zejména v cizích měnách.
- ⁶⁰ Nevýhodou může být dle studie Bruegel nejistota ohledně mechanismů bankovní unie, které v budoucnu teprve vzniknou, a s tím spojená implicitní potřeba se k nim připojit. Na druhou stranu studie v tomto směru nepředpokládá automatickou povinnost a nepovažuje tento argument za důvod pro případnou neúčast v bankovní unii.
- ⁶¹ Navzdory uváděným výhodám studie Bruegel připouští i existenci rizika, že daňoví poplatníci z některých zemí budou muset financovat potíže bankovního sektoru jinde a v tomto ohledu požaduje velice přísná pravidla pro rezoluci.

2.2 Budoucí změny ve fungování bankovní unie²⁶

- ⁶² Stejně jako u regulace finančních trhů obecně lze i u mechanismů bankovní unie očekávat, že se budou v budoucnu dále upravovat. Obecně přitom platí, že konkrétní podobu případných budoucích změn nemusí jednotlivé účastníci se státy dokázat (ze svého hlediska) dostatečně ovlivnit. Současně však nebudou moci bankovní unii opustit bez

²⁵ DARVAS, Zsolt a WOLFF, Guntram B., 2013. Should Non-Euro Area Countries Join the Single Supervisory Mechanism? Bruegel Policy Contribution 2013/06 [online]. Dostupné z: <<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/773-should-non-euro-area-countries-join-the-single-supervisory-mechanism>>.

²⁶ V této subkapitole jsou nad rámec tvrzení jednotlivých citovaných analytických studií ve větší míře než v předchozí části využity obecně známé skutečnosti a z nich vyplývající argumenty.

dodatečných nákladů. Případná potřeba provádět změny v nastavení bankovní unie by sice neměla být vnímána jako a priori negativní faktor ve stádiu rozhodování o vstupu, nicméně jde o faktor nejistoty a je třeba jej brát v úvahu. Tato subkapitola má proto za cíl zmínit alespoň některé z možných příčin, které by mohly vést k nutnosti provádět změny nastavení bankovní unie. Některé z nich vyplývají přímo z konkrétních argumentů uvedených ve vybraných studiích v podkapitole 2.1 (v takovém případě je uvedena v následujícím textu konkrétní citace nebo odkaz). Další možné příčiny lze však odvodit na základě všeobecně známých skutečností. Podkapitola 2.2 tedy, na rozdíl od podkapitoly 2.1, nevychází pouze z argumentů konkrétních studií.

- ⁶³ Obecně platí, že vzhledem ke skutečnosti, že bankovní unie teprve vzniká, nemohlo řádné fungování jejích mechanismů být doposud ověřeno v praxi ani v období relativní finanční stability, natož pak v období nutnosti reagovat na důsledky finanční krize. To však v jistém smyslu platí i v případě teprve vznikajících národních systémů krizového řízení dle BRRD v nezúčastněných zemích, a to sice nikoli z hlediska existence instituce, kde může (v závislosti na zvoleném řešení) existovat kontinuita, nicméně z hlediska zavádění nových činností ano.
- ⁶⁴ Komplexnost jednotlivých mechanismů, jejich vzájemné provazby a skutečnost, že některé právní normy či jejich doplňující detaily mají být v některých případech ještě dopracovány, dále zvyšuje obtížnost právní analýzy v rámci procesu tvorby evropské legislativy. Tím je ztíženo i provedení adekvátní ex ante kalibrace nastavení jednotlivých mechanismů před jejich otestováním v praxi. Tato skutečnost následně zvyšuje pravděpodobnost nutnosti pozdějších dodatečných změn nastavení mechanismů bankovní unie.
- ⁶⁵ Dle studie Pisani-Ferry et al. (2012, s. 6)²⁷ „je vytvoření bankovní unie ambiciózní a komplexní cíl, v některých ohledech o nic méně ambiciózní a komplexní, než bylo vytvoření samotné měnové unie“.
- ⁶⁶ MMF se ve svém hodnocení²⁸ z 19. 6. 2014 také dotýká otázky nedokončenosti bankovní unie (a s ní související možné potřeby provedení jejích dalších změn). Kromě jiného zmiňuje některá úskalí vznikající bankovní unie a upozorňuje na potřebu dalších kroků pro přerušení negativní vazby mezi vládami a bankami a zřízení společné pojistky (backstop). Ta totiž nemusí být v současně plánované podobě k narušení této vazby dostatečná. Centralizované zdroje pro rezoluci tak nemusí být dostatečné na řešení problémů velkých bank (viz odstavec 10 analýzy MMF, 2014a).

²⁷ PISANI-FERRY, Jean, SAPIR, André, VÉRON, Nicolas a WOLFF, Guntram B., 2012. What Kind of European Banking Union? *Bruegel Policy Contribution* [online]. Dostupné z: <<http://www.bruegel.org/download/parent/731-what-kind-of-european-banking-union/file/1595-what-kind-of-european-banking-union>>.

²⁸ INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2014a. *2014 Article IV Consultation with the Euro Area Concluding Statement of the IMF Mission* [online]. Dostupné z: <<https://www.imf.org/external/np/ms/2014/061914.htm>> Je však třeba poznamenat, že se jedná o předběžná zjištění zaměstnanců MMF.

- ⁶⁷ Například podle bývalého člena rady ECB Lorenza Bini Smaghi²⁹ obsahuje dosavadní podoba bankovní unie (v prosinci 2013) řadu rizik mj. v souvislosti s důsledky snižování velikosti bilancí bank (a z toho plynoucí omezení pro bankovní úvěrování reálné ekonomiky) kvůli pravděpodobně vysokým standardům dohledu. Dalším rizikem je dle Lorenza Bini Smaghi neadekvátní personální obsazení nově vznikajících mechanismů bankovní unie.³⁰
- ⁶⁸ Pozornost si zasluhují i pohledy amerických komentátorů,³¹ kteří problematiku bankovní unie analyzují v kontextu federativního uspořádání.³² Nedostatky celého projektu evropské bankovní unie jsou spatřovány zejména v kontextu chybějící a neavizované evropské fiskální unie.
- ⁶⁹ Evropský ekonom Paul De Grauwe (Economics of Monetary Union, 2014, s. 126) zmiňuje příklad centralizace nákladů rezoluce bank v Nevadě, která podle některých odhadů znamenala transfer ekvivalentu 10 % HDP Nevady, zatímco Irsko během nedávné krize v eurozóně obdobný mechanismus využít nemohlo. De Grauwe dále uvádí, že bankovní unie vyžaduje nějakou formu fiskální unie a obává se, zda v současnosti navrhovaná řešení obstojí obzvlášť v čase krize.
- ⁷⁰ Některé analýzy dále zmiňují riziko obnovy finančního napětí a nestability ve světě a následného zhoršení makroekonomického vývoje. Poměrně ucelený přehled jednotlivých rizik lze nalézt například ve výroční zprávě 84th BIS Annual Report, 2013/2014, vydané 29. června 2014. Mezi tato rizika dle BIS patří:
- Riziko opětovného nárůstu investory požadované rizikové prémie, která přitom byla v poslední době stlačena (v eurozóně pokles viditelněji začal na konci léta 2012) v důsledku tzv. honby investorů za výnosy kvůli nízkým měnově politickým sazbám ve světě.

²⁹ BINI SMAGHI, Lorenzo, 2013. The European banking union is a disappointment. Financial Times [online]. Dostupné z: <<http://blogs.ft.com/the-a-list/2013/12/19/the-european-banking-union-is-a-disappointment>>.

³⁰ Přestože následující tvrzení není v textu Lorenza Bini Smaghi obsaženo, je třeba v této souvislosti konstatovat, že omezení úvěrování reálné ekonomiky ze strany bank může být také nepřímým důsledkem vůle zvýšit stabilitu finančního systému (např. v souvislosti s CRD IV), což by bylo možné z tohoto hlediska vnímat pozitivně, pokud by opatření vedoucí k částečnému omezení úvěrování vedla k adekvátnímu posilování finanční stability. Přesto nelze zcela vyloučit, že některé státy budou tímto vývojem zasaženy nad-proporcionálně.

³¹ Například Joshua Aizenman z amerického Národního úřadu pro ekonomický výzkum - NBER, (US Banking over two centuries: Lessons for the Eurozone crisis, 16 October 2012, <http://www.voxeu.org/article/us-banking-over-two-centuries-lessons-eurozone-crisis>). Douglas J. Elliott z amerického výzkumného institutu Brookings Institution (Key Issues on European Banking Union: Trade-Offs and Some Recommendations, 2012, s. 33, Global Economy & Development, Working Paper 52, November 2012) navrhuje pro bankovní unii zřízení obdobného fondu pojištění vkladů jako je FDIC. Megan Greene z Atlantic Council považuje za nedostatečné oddělení propojení vazby mezi riziky národních vlád a příslušných bank a uvádí potřebu společného pojištění vkladů (Europe's Imperfect Banking Union: Enough to End the Crisis? 3/2014, (www.atlanticcouncil.org/images/publications/Europes_Imperfect_Banking_Union.pdf)). Pro společný systém pojištění vkladů v Evropě se dříve již také vyslovili (v Evropě) Daniel Gros a Dirk Schoenmaker (The case for euro deposit insurance, 24 September 2012, <http://www.voxeu.org/article/case-euro-deposit-insurance>).

³² Zde je však třeba vzít v potaz, že FDIC je nejen federální systém pojištění vkladů v USA, ale současně také federální rezoluční autorita.

- Případný negativní vývoj zasahující nejen státy tzv. periferie eurozóny, které jsou i nadále zranitelné z důvodu zvýšené úrovně jejich zadlužení, ale také země vnímané doposud jako méně rizikové, kde jednotlivé segmenty dlužníků mohly v posledních letech využívat snadno dostupné a výhodné dluhové financování.
- S výše uvedenými riziky souvisí i nebezpečí korekce některých nově vznikajících nerovnováh a cenových bublin, které podle některých názorů z uplynulých let vznikly v nových oblastech či segmentech finančních trhů. Nelze ani vyloučit zpomalení hospodářské aktivity ve světě, pokud by došlo k dalšímu nárůstu makroekonomické a finanční nestability v rozvíjejících se ekonomikách a k jejímu přenesení například prostřednictvím mezinárodního obchodu do více rozvinutých hospodářských regionů, včetně Evropy.

⁷¹ K naplnění těchto rizik nemusí dojít, nicméně pokud by se tak stalo, zvyšovala by se tak pravděpodobnost, že mechanismy bankovní unie budou podrobeny významné „zatěžkávací zkoušce“ s předem nejistým výsledkem. Pak tedy nelze ani vyloučit nutnost přehodnotit jejich nastavení a následně provést potenciálně zásadní změny.

2.3 Shrnutí 2. kapitoly

⁷² Z rešerše vybraných studií věnovaných tématu bankovní unie vyplývá, že názory na vhodnost vstupu země do bankovní unie se různí. Některé přínosy i rizika vstupu země do bankovní unie jsou nejisté jak z hlediska pravděpodobnosti jejich vzniku, tak i rozsahu. Nejasná je i otázka budoucí existence bankovní unie v její současné podobě.

⁷³ Přijetí eura je jedním z aspektů debat o přistoupení k bankovní unii, resp. z toho plynoucích přínosů a nákladů. Např. autoři studie vydané MMF jsou názoru, že pokud by nezúčastněné členské státy současně se vstupem do bankovní unie přijaly i euro, pak by mohla být zmírněna některá negativa obecně spojená se vstupem do bankovní unie.³³

⁷⁴ V případě neúčasti v bankovní unii analýza publikovaná MMF upozorňuje na nutnost pro nezúčastněné členské státy nastavit adekvátním způsobem spolupráci mezi ECB a příslušnými národními orgány. Nezúčastněné členské státy by rovněž měly mít podle citované studie zajištěno odpovídající postavení např. v rámci kolegií dohledu.

⁷⁵ Jedním z nedostatků celého projektu evropské bankovní unie zmiňovaných v literatuře je také dosavadní neexistence fiskální unie v EU (viz kapitolu 2.2, str. 15).

³³ Goyal et al. (2013) mj. de facto nepřímo tvrdí, že dopad omezené možnosti reagovat specifickým způsobem na konkrétní podmínky v dané zemi v důsledku vstupu do bankovní unie (kromě dalších výhod a nevýhod, které MMF uvádí), může být méně významný v těch zemích, kde toto omezení pro reakci specifickým způsobem do jisté míry platí již nyní v důsledku faktorů, které Goyal et al. uvádějí: tj. tyto země (1) mají měnu navázanou na euro, (2) mají vysoký podíl devizových závazků, nebo (3) mají značný podíl bank eurozóny v jejich finančních systémech. Na závěr tohoto výčtu Goyal et al. uvádějí poznámku o předpokládané souvislosti vstupu do bankovní unie s přijetím eura. Přesnou textaci lze nalézt v odstavci č. 56 příslušného dokumentu. V kapitole 2.1.1 lze nalézt odkazy na další konkrétní relevantní části analýzy Goyal et al.

- ⁷⁶ Dle studií a textů diskutovaných v podkapitole 2.2 lze dále konstatovat, že bankovní unii je třeba vnímat jako dynamický proměnlivý koncept, který je teprve v počáteční fázi svého fungování. Podle řady názorů se bude muset měnit nastavení jednotlivých mechanismů v reakci na vývoj na finančních trzích. V tomto kontextu je třeba vzít v úvahu, do jaké míry by mohl stát, který by se rozhodl před přijetím eura vstoupit do bankovní unie, ovlivnit její případné změny. V čase se také mění i situace v jednotlivých státech a v jejich struktuře finančního trhu (může docházet i ke změně specifík dané země), tedy faktory ovlivňující rozhodnutí o případném vstupu do bankovní unie. Proto může nastat situace, že státy, které by do bankovní unie vstupovaly později, tedy poté co by k těmto případným změnám již došlo, by mohly mít výhodu v podobě znalosti nových podmínek a budoucí nové podoby bankovní unie. Na druhou stranu dřívější vstup může pro daný stát znamenat jiné podmínky pro možnost podílet se na případných budoucích změnách.
- ⁷⁷ Z textů diskutovaných v rámci této kapitoly vyplývá, že je třeba zohlednit specifický kontext podmínek dané země, která o své účasti v rámci bankovní unie rozhoduje. Z pohledu rozhodování ČR je proto potřeba závěry této kapitoly vyhodnotit společně s informacemi obsaženými v kapitole 3. Dále je třeba u citovaných mezinárodních studií zohlednit fakt, že byly zpracovány v uplynulých letech a nemusí vždy popisovat parametry bankovní unie platné v současnosti.
- ⁷⁸ Závěry podkapitoly 2.1, tj. specifické poznatky konkrétních studií, jsou shrnuty v tabulkách v samostatné podkapitole 2.4. Poslední tabulka v podkapitole 2.4 stručně shrnuje problematiku budoucích změn mechanismů bankovní unie diskutovanou v podkapitole 2.2.

2.4 Přehled přínosů, výhod a rizik vstupu do bankovní unie na základě uvedených studií:

Nevýhody vstupu zemí (nejen) mimo eurozónu do bankovní unie (dle studie publikované MMF - Goyal et al., 2013):

Potenciální rizika a nevýhody vstupu do bankovní unie (dle Goyal et al., 2013):

Nutnost interakce většího počtu centrálních bank s dopadem na institut věřitele poslední instance [a jeho praktickou využitelnost] a výkon makro-omezňovacích politik,	Potenciální riziko/nevýhoda
Riziko neadekvátní účasti přistoupivších zemí v rozhodování v rámci SSM,	Potenciální riziko/nevýhoda
Ztráta suverenity a potenciálně slabší flexibilita reagovat na specifické problémy v dané zemi,	Potenciální riziko/nevýhoda
Neadekvátní participace zemí mimo eurozónu na rozhodování centrálních institucí bankovní unie (ECB, SSM, EBA, ESRB),	Potenciální riziko/nevýhoda
Neúplné dokončení všech účinných mechanismů bankovní unie (mj. mechanismů sdílení nákladů jako podmínky pro adekvátní rezoluci),	Potenciální riziko/nevýhoda
Neadekvátní fungování společného dohledu a mj. nutnost koordinace s příslušnými národními autoritami (odst. 49), nastavení procesů řízení v ECB (mj. konflikt mezi dohledovou a měnově-politickou funkcí ECB) a příslušnými národními zájmy zástupců v jednotlivých rozhodovacích strukturách,	Potenciální riziko/nevýhoda
Riziko pokračující konsolidace bankovního odvětví, nárůst propojování bank v rámci bankovní unie a eskalace problému systémové významnosti bank a morálního hazardu, pokud by nedošlo k odpovídající regulačně-dohledové reakci,	Potenciální riziko/nevýhoda
MMF 2014 se navíc obává rizika nedostatečnosti pojistky (backstopu) na řešení problémů bank, a z toho vyplývajícího nedostatečného přerušení negativního propojení mezi problémy bank a příslušných národních vlád.	Potenciální riziko/nevýhoda

Omezení nevýhod vstupu (dle Goyal et al., 2013) v případě:

Zemí s měnou navázanou na euro,	Kompenzace nevýhody
Zemí s vyšším podílem cizoměnových závazků nebo	Kompenzace nevýhody
Zemí s významnou přítomností finančních institucí z eurosystému na domácím bankovním trhu,	Kompenzace nevýhody
Zemí, které přijaly se vstupem do bankovní unie i euro. Pak by podle MMF mohly převážet přínosy takového kroku nad náklady.	Kompenzace nevýhody

Obecná výhoda vstupu (nejen pro země mimo eurozónu; dle Goyal et al., 2013):

Obecná výhoda dle MMF - posílení finanční stability a zmírnění problému finanční fragmentace v eurozóně jako zdroje stability, může být přínosné i pro země mimo bankovní unii [a to však bez ohledu na jejich vstup do bankovní unie].	potenciální přínos
---	--------------------

Výhody vstupu zemí mimo eurozónu do bankovní unie (dle Goyal et al., 2013):

Lepší koordinace dohledu přeshraničních bank,	potenciální přínos
Rozproštění a sdílení rizika (při nutnosti vyloučit tzv. <i>legacy assets</i>) a při principu co možná nejméně nákladné rezoluce,	potenciální přínos
Zvýšení kvality dohledu v některých zemích,	potenciální přínos

Snížení nákladů splnění regulatorních požadavků pro přeshraniční banky,	potenciální přínos
Omezení prostoru pro regulatorní arbitráž,	potenciální přínos
Eliminace problému koordinace mezi home-host autoritami,	potenciální přínos
Posílení souladu mezi vývojem na trhu finančních služeb a příslušnou regulací,	potenciální přínos
Společný dohled a společné pojistky a záchranné sítě [tj. patrně vč. pojištění vkladů] by měly umožňovat po svém zavedení lepší sdílení rizik .	potenciální přínos

Potenciální rizika a nevýhody vstupu do bankovní unie (dle Vienna 2 Initiative, 2013):

Ztráta pravomocí národních orgánů (mj. v oblasti dohledu) při zachování národní odpovědnosti za negativní dopady případného selhání dohledu a státní rozpočet nebo na finanční stabilitu,	Potenciální riziko/nevýhoda
Potenciální konflikt zájmů v ECB , pokud ta ve vztahu home-host bude zastupovat oba subjekty,	Potenciální riziko/nevýhoda
Nesnadné ovlivnit rozhodování ECB v rámci makro-obežřetnostní politiky ,	Potenciální riziko/nevýhoda
Nejistota v možnosti využít likviditu od ECB,	Potenciální riziko/nevýhoda
Nejistota ohledně dalších budoucích prvků bankovní unie (např. nastavení a adekvátnost společného backstop). Bylo by proto vhodné , aby v budoucnu došlo k dalšímu posílení zájmů zemí regionu CESEE v bankovní unii prostřednictvím změny smlouvy .	Potenciální riziko/nevýhoda

Některé podmínky efektivního fungování bankovní unie (Vienna 2 Initiative, 2013):

Nutnost fungování řady prvků bankovní unie současně (vč. mj. backstops a pojištění vkladů),	riziko v případě nesplnění
Nutnost adekvátního sdílení informací mezi ECB a dalšími orgány na národní úrovni a úrovni EU.	riziko v případě nesplnění

Potenciální přínosy a výhody vstupu do bankovní unie (Vienna 2 Initiative, 2013):

Lepší a více věrohodná koordinace vztahů na home-host úrovni díky centralizaci dohledových aktivit v rámci ECB,	potenciální přínos
Zlepšené standards a nezávislost dohledu ,	potenciální přínos
Lépe harmonizovaná a konzistentní implementace regulace ,	potenciální přínos
Nižší riziko upřednostňování domácích subjektů ,	potenciální přínos
Nižší náklady splnění regulatorních požadavků v rámci více jurisdikcí,	potenciální přínos
Nižší riziko fragmentace finančního trhu ,	potenciální přínos
Omezení rizika izolace v případě nevstoupení do bankovní unie .	potenciální přínos

Některé výhody a nevýhody (dle studie Bruegel - Darvas, Wolff, 2013):

Podpora finanční integrace; zlepšení dohledu zejm. nad přeshraničními bankami; zajištění větší konzistentnosti postupů dohledu; zabránění případnému narušení hospodářské soutěže; dostupnost dohledových informací o všech finančních institucích, které se účastní SSM; lepší možnost ovlivnit pravidla bankovní unie před jejich oficiálním zveřejněním a	Potenciální přínos
--	--------------------

lepší přístup k informacím z dohledu,	
Pro země CEE posílení finanční integrace , lepší dohledové informace o mateřských bankách a zlepšení dohledu nad přeshraničními bankovními skupinami - možnost efektivněji bránit neudržitelnému růstu úvěrů , a to zejm. v cizích měnách ,	Potenciální přínos
Financování bailoutů v jiných zemích z veřejných zdrojů při nezavedení adekvátních pravidel rezoluce,	Potenciální nevýhoda
Obecný závazek vstoupit do mechanismů bankovní unie, které v budoucnu teprve vzniknou .	Potenciální nevýhoda

Aspekt budoucích změn mechanismů bankovní unie

Riziko, že mechanismy bankovní unie budou muset být v budoucnu změněny v reakci na další vývoj na trzích a vyhodnocení jejich fungování poté, kdy projdou „zatěžkávacích zkouškou“ v podobě příští finanční krize. Nejistota, že konkrétní obsah těchto změn není v současnosti znám.	Potenciální riziko
---	--------------------

3 Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR

- ⁷⁹ Jak vyplývá z předchozí části (kapitoly 2), v případě rozhodování o vstoupení či nevstoupení do bankovní unie je nezbytné kromě analýzy fungování mechanismů samotné bankovní unie (v kapitole 4. a 5.) zmínit také specifika dané země a příslušného finančního trhu.
- ⁸⁰ V této části jsou proto uvedeny nejprve v kapitole 3.1 některé obecné teze ke stabilitě bankovního sektoru. V kapitole 3.2 jsou pak vybrané faktory finanční stability ilustrovány na jednotlivých ukazatelích finančního sektoru, jejichž hodnoty jsou komparovány napříč trhem EU. Pro lepší porozumění obecným poznatkům 2. kapitoly, která uvádí závěry vybraných zahraničních studií, je totiž vhodné mít k jejich dalšímu posouzení k dispozici kontext situace bankovního sektoru v ČR, o kterém se obecně soudí, že je v řadě ohledů specifický. Na závěr této kapitoly je v tabulce uveden přehled jednotlivých indikátorů a jejich stručné vyhodnocení z hlediska vstupu do bankovní unie včetně uvedení, které z nich jsou pro rozhodování ČR relevantní.
- ⁸¹ Vstup do bankovní unie je z hlediska možných dopadů dáván do souvislosti s úvahami o vstupu do eurozóny. Přestože obě otázky spolu souvisí, jak ostatně upozorňuje například studie MMF zmiňovaná ve 2. kapitole, je relevantní tyto otázky posuzovat samostatně, neboť vstup do bankovní unie nemusí být nutně časově bezprostředně spojen se vstupem do eurozóny.

3.1 Obecné teze ke stabilitě bankovního sektoru

- ⁸² Specifika konkrétní země a jejího finančního sektoru se mohou z hlediska posuzování vstupu do bankovní unie projevovat ve více oblastech a mají zásadní význam. Bankovní sektory v jednotlivých členských státech se od sebe v jednotlivých případech liší mj. relativní velikostí, stabilitou, rozsahem přeshraničních aktivit, obchodními modely bank, intenzitou majetkové a úvěrové propojenosti s bankami v eurozóně a dalšími důležitými rysy, které mají význam pro posuzování výhodnosti zapojení do bankovní unie z hlediska stability bankovního sektoru a zájmů každého členského státu, který není členem eurozóny. Nezanedbatelná je rovněž odlišná role bankovního sektoru v jednotlivých zemích s ohledem na zajištění financování ekonomiky a veřejných financí, která je v případě ČR vzhledem k nižšímu významu kapitálového trhu spíše vyšší. Finanční stabilita bankovního sektoru v ČR je proto pro další vývoj reálné ekonomiky i veřejných financí důležitější než v řadě jiných zemí.
- ⁸³ Z výše uvedeného vyplývá, že stěžejním aspektem posuzování vstupu ČR do bankovní unie je stabilita bankovního sektoru v ČR. Obecně lze říci, že vstup do bankovní unie je přínosnější pro ty země, jejichž bankovní sektor je (dle v současnosti pozorovatelných indikátorů) v méně stabilní situaci, a naopak pro země, jejichž finanční sektor je více stabilní, může být vstup spíše méně přínosný. Tuto obecnou tezi je ale vhodné blíže vysvětlit. Pokud budou naplněny proklamované cíle bankovní unie, pak by vstup do bankovní unie měl přispět ke stabilizaci doposud méně stabilních subjektů finančního

trhu. Bankovní unie by totiž dle těchto cílů měla v případě některých zemí vést ke zkvalitnění dohledu, resp. by měla umožnit efektivnější řešení problémů bank a v neposlední řadě by mělo využití společných nástrojů řešení krize vést k posílení prvků vzájemné solidarity. Toto případné posílení stability by se obecně mělo nejvýznamněji projevit v případě subjektů finančního trhu v těch zemích, kde je bankovní sektor spíše méně stabilní.

- ⁸⁴ Objevují se i teze, podle kterých lze na členství v bankovní unii v přeneseném smyslu pohlížet jako na „pojištění“, které by v tomto ohledu mělo mj. napomoci jednotlivým zúčastněným státům rozkládat dopad nákladů finanční krize v čase, resp. napomoci řešit dopad bankovní krize ohrožující státní rozpočet daného členského státu. Rozhodnutí o účasti či neúčasti v bankovní unii by proto tak nemělo brát v potaz jen aktuální odhadovaný stav finančního sektoru v jednotlivých zemích, ale posuzovat jednotlivá východiska i z dlouhodobějšího hlediska.
- ⁸⁵ Nicméně na přínos bankovní unie jako jakéhosi dlouhodobého mechanismu přinášejícího stabilizaci a „pojištění“ (ve výše naznačeném přeneseném smyslu) se lze dívat i jinak. S fungováním bankovní unie ještě nejsou dostatečné zkušenosti, vzhledem k tomu, že bankovní unie v současnosti teprve vzniká. Je otázkou, zda se v rámci mechanismů bankovní unie podaří již od počátku účinně zabránit vzniku morálního hazardu, zda tedy bankovní unie bude v tomto smyslu efektivním mechanismem pro sdílení rizik. Vzhledem k nejistotě budoucího finančního a hospodářského vývoje v eurozóně zmíněné v kapitole 2.2 nelze vyloučit, že přinejmenším z počátku nemusí být bankovní unie nástrojem pro sdílení rizik, ve smyslu teoretického fungování konceptu „pojištění“, resp. čerpání „pojistného“ tohoto mechanismu. Proto nelze jednoznačně říci, nakolik bankovní unie (i dlouhodobě) naplní očekávání ohledně svého přínosu jako „pojištění“ ve smyslu zmírnění dopadu finančních krizí na veřejný rozpočet v daném členském státě, pokud jde například o důsledky fungování systémů pojištění vkladů nebo o dopad hospodářské a finanční krize na příjmy státního rozpočtu.³⁴
- ⁸⁶ Vzhledem k nejistotám spojeným s tezí o funkci bankovní unie jako „pojištění“ vycházejí následující části kapitoly 3 z předpokladu uvedeného v odstavci 83, tedy že vstup do bankovní unie může být přínosnější pro ty země, jejichž bankovní sektor je (dle v současnosti pozorovatelných indikátorů) v méně stabilní situaci. Přitom je třeba brát v úvahu i fakt, kdy vstup do bankovní unie může znamenat vyšší přeshraniční propojení a s tím obvykle spojenou vyšší intenzitu sdílení rizik. To nemusí znamenat vždy jenom přenos nestability mezi bankovními sektory různých zemí, ale v určitých případech to může zvýšit zátěž jednotlivých sektorů při odolávání externím šokům.
- ⁸⁷ Jako celek byl bankovní sektor v ČR během světové finanční krize po roce 2007 ve srovnání s řadou zemí Evropy zřetelně stabilnější. Mezi klíčové příčiny patří především konzervativní obchodní model bank a s ním související struktura aktiv v jejich rozvaze.

³⁴ Podrobněji viz kapitola 5.

Jsou ale uváděny i další příčiny, ovšem názory na míru jejich vlivu se značně různí. Mezi ně patří: změna regulace, změna dohledových postupů ČNB, zvláště pak důraz na posílení kapitálu bank, posílení dohledových pravomocí dohledu apod., omezené využití finančních inovací, spíše nízké vazby na zahraniční trhy, a do jisté míry také skutečnost, že se některé banky před více než deseti lety restrukturalizovaly a jejich bilance byly důsledně pročištěny. Působením řady faktorů a rovněž nástrojů, které má domácí dohled (ČNB) v současné době k dispozici, byl přenos šoků prostřednictvím finančních trhů velice omezený.³⁵ ČNB v současnosti považuje za největší potenciální důvod případných problémů bankovního sektoru v ČR situaci v bankovním sektoru eurozóny, a proto považuje za nutné, aby si ČR ponechala nástroje nezbytné k zajištění adekvátního vlivu na zachování stability bankovního sektoru a jednotlivých úvěrových institucí.

- ⁸⁸ Výše uvedené celkové zhodnocení českého bankovního sektoru však není pro diskusi o vstupu ČR do bankovní unie dostačující. Následující část 3.2 proto analyzuje výčet indikátorů, na jejichž základě lze diskutovat stabilitu bankovního sektoru v ČR ve srovnání s jinými zeměmi v souvislosti s tím, zda by bankovnímu sektoru v ČR mohla spíše prospět případná stabilizace v důsledku vstupu do bankovní unie, nebo zda je tento sektor jako celek v relativním srovnání stabilní. Mezi takové indikátory patří například kapitálová přiměřenost, ziskovost, kvalita úvěrů, strukturální ukazatele financování bank, cizoměnové expozice, relativní velikost zadlužení soukromého sektoru, relativní velikost bankovního sektoru a jeho koncentrace, majetkové a finanční propojení vůči zahraničí, stav veřejných financí jako riziko pro bankovní sektor a další.
- ⁸⁹ Analýza uvedená v části 3.2 má ovšem jistá omezení. Jednotlivé ukazatele jsou vykazovány za bankovní sektor jako celek a tedy nemohou postihnout případné negativní ukazatele za jednotlivé instituce. Navíc tento přehled indikátorů není totéž co jiné analýzy, jako jsou například tzv. zátěžové testy prováděné pravidelně ČNB, které mnohem podrobněji a komplexněji posuzují bankovní sektor a příslušná rizika a eliminují nevýhody agregovaných dat.³⁶ Dalším prvkem, který znesnadňuje analýzy ohledně vstupu do bankovní unie, je navrhovaná bankovní strukturální reforma, která může zásadně ovlivnit budoucí strukturu a fungování bankovního sektoru v Evropě. Ta již dnes vyvolává

³⁵ Jednalo se například o dočasně zvýšenou frekvenci vykazování ze strany bank. Mimořádný týdenní reporting bank o výši angažovanosti vůči osobám, které spolu s bankou tvoří skupinu zahraniční ovládací banky; o vývoji objemu a struktury rychle likvidních aktiv; o očekávaných transakcích, které by mohly způsobit významné snížení objemu rychle likvidních aktiv banky. Dle prezentace ČNB z roku 2010 (Dostupné online: http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/konference_projevy/vystoupeni_projevy/download/rozumek_20111024_set_kani_s_novinari_cnb.pdf).

³⁶ Vzhledem ke klíčové roli bank ve finančním systému ČR jsou zátěžové testy bankovního sektoru prováděny ČNB několikrát ročně. Od počátku roku 2010 byly výsledky testů zveřejňovány čtvrtletně, od poloviny roku 2012 ČNB snížila frekvenci zveřejňování na pololetní – jednou v rámci každoroční Zprávy o finanční stabilitě v červnu, podruhé pak formou krátké zprávy na přelomu listopadu a prosince. Metodologie zátěžových testů je průběžně upravována a zveřejňována v jednotlivých [Zprávách o finanční stabilitě](#), většinou formou tematických článků nebo boxů. V zatím posledních testech zveřejněných 17. 6. 2014 byla dle ČNB odolnost českého finančního systému prověřena podle zátěžového scénáře *Evropa v deflaci*, který zachycoval rizika dlouhotrvajícího propadu ekonomické aktivity a výkyvů na finančních trzích v dalších třech letech. Provedené zátěžové testy podle ČNB dokládají, že bankovní sektor zůstává i v modelu silné recese s deflací vysoce odolný a díky finančnímu polštáři udrží kapitálovou přiměřenost nad 8 % regulační hranicí.

řadu velmi zásadních otázek a sama o sobě může vyvolat reakce regulovaných subjektů (např. na zavedení případného plošného zákazu úvěrovým institucím obchodovat na vlastní účet, nucené oddělení obchodních činností od retailových u úvěrových institucí atd.), které mohou způsobit zásadní a obtížně předvídatelné změny finančního systému v Evropě. Vzhledem k tomu, že doposud není konečný návrh nařízení k dispozici a jednání jsou v počáteční fázi, nelze činit finální závěry o konkrétních důsledcích, které by tato reforma mohla přinést. Rozhodně však nelze vyloučit, že mohou být velmi významné. Jak již bylo uvedeno, tyto úvahy je zapotřebí vnímat ve smyslu nejistoty budoucího vývoje. Jedná se o další aspekt, který bude vyjasněn až v budoucnosti. Vzhledem k tomu, že ani u jednotlivých indikátorů uvedených v kapitole 3.2 není ambicí předpovídat budoucí nejistý vývoj, nelze tak v zájmu zachování konsistentního přístupu činit ani v tomto jednotlivém případě. Budoucí vývoj proto může vést k potřebě tuto studii a její závěry aktualizovat, resp. případně rozšířit či jinak upravit.

3.2 Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR

- ⁹⁰ Cílem této části je na srovnání jednotlivých indikátorů ilustrovat některé charakteristiky bankovního sektoru v ČR. Je však třeba zdůraznit, že hodnocení jednotlivých indikátorů vychází z historických hodnot a má určitá omezení (viz také předchozí odstavec). V tomto smyslu se jedná o statický pohled na aktuální stav, jehož cílem není snaha předjímat či predikovat budoucí vývoj. To se týká například ukazatelů míry kapitálové přiměřenosti, ziskovosti, podílu nesplácených úvěrů a řady dalších, jejichž hodnoty obecně s prodlužujícím se časovým horizontem mohou, mj. v souvislosti s vývojem domácího i světového hospodářského cyklu, fluktuovat.

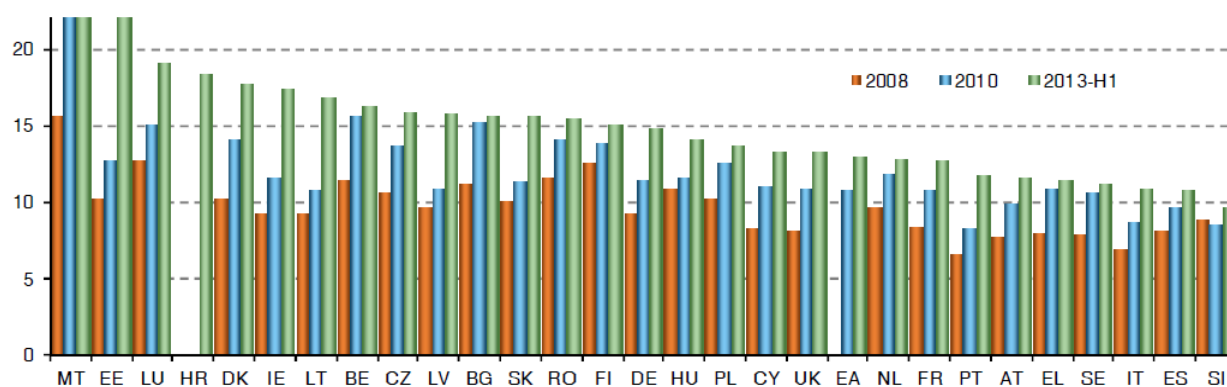
3.2.1 Míra kapitalizace a ziskovosti domácího bankovního sektoru

- ⁹¹ Úroveň kapitálové přiměřenosti bankovního sektoru v ČR v posledních letech rostla a patří mezi vyšší v rámci EU (viz Graf č. 1). Nutno dodat, že v roce 2014 celkový kapitálový poměr (kapitálová přiměřenost) bankovního sektoru v ČR dále rostl a v září 2014 přesáhl 18 %. Příznivou úroveň kapitálové přiměřenosti opakovaně potvrzují zátěžové testy bank, které ČNB provedla zatím naposledy v listopadu 2014 na datech ke konci třetího čtvrtletí roku 2014 a které byly zveřejněny dne 10. prosince 2014. Dle shrnutí testů by kapitálová vybavenost celého odvětví zůstala výrazně nad 8% regulačním minimem i v zátěžovém scénáři, který předpokládá hypotetický silný pokles ekonomické aktivity v ČR i zahraničí. Vysoká míra kapitálové přiměřenosti, jakožto polštář umožňující bankovnímu sektoru reagovat na materializaci nečekaných rizik, tudíž posiluje stabilitu sektoru jako celku. Její úroveň výrazně přesahuje minimální hranici stanovenou regulačními předpisy i u jednotlivých bank, a tím posiluje jejich stabilitu na individuálním základě.
- ⁹² Naopak míra kapitálové přiměřenosti v některých zemích eurozóny, které prodělaly tzv. dluhovou krizi, je i navzdory dílčímu zlepšení v poslední době nadále podstatně nižší a často se významně nevzdaluje od regulačního minima. Interpretace těchto hodnot je však jednoznačná jen tehdy, když jsou adekvátně stanoveny rizikové váhy pro expozice

bank. Jestliže by byly tyto rizikové váhy, např. prostřednictvím modelů úvěrového rizika podhodnoceny, vedlo by to v některých zemích eurozóny k tomu, že by byly kapitálové požadavky nižší, než by měly být ve skutečnosti, a tím by byla vykazována neadekvátně vyšší míra jejich plnění. Pokud by takové jevy nebyly trvale odstraněny prostřednictvím tzv. Hodnocení kvality aktiv (AQR) a zátěžových testů evropských bank, které proběhly v roce 2014, pak by to ohrozilo důvěryhodnost společného dohledového mechanismu (SSM) a podpořilo morální hazard.³⁷

Graf č. 1 – Ukazatel kapitálové přiměřenosti bank v %

Chart 1.4.2: Tier 1 capital ratio, percentage or risk-weighted assets

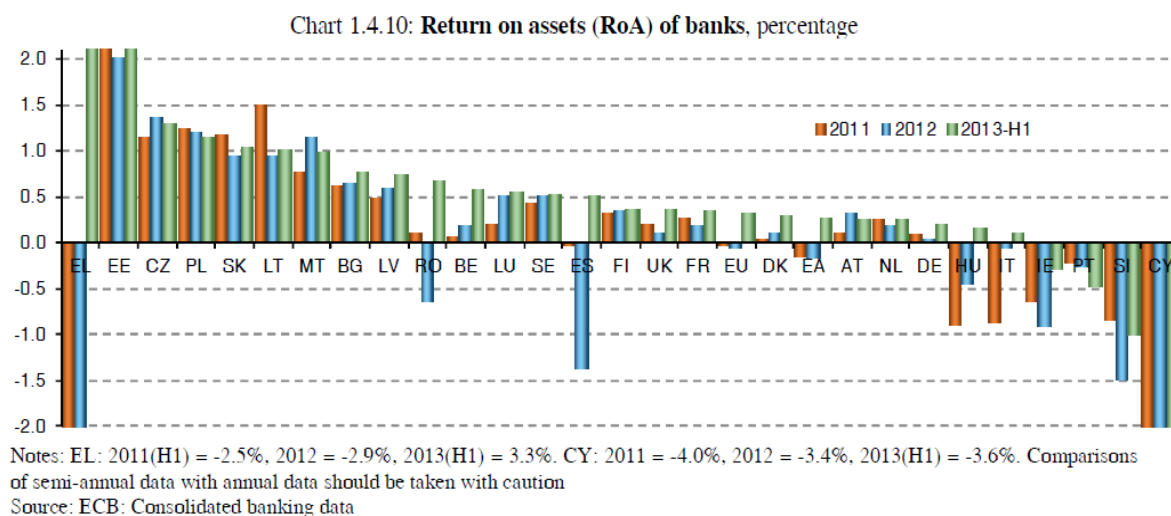


Notes: Definitions of capital and risk-weighted assets may differ across countries and banks. Malta: 2010 = 49.3; 2013-H1 = 53.3. Comparisons of semi-annual data with annual data should be taken with caution; Source: ECB: Consolidated banking data

Pramen: European Commission: Financial Integration Report, 2013 (vydáno duben 2014).

- ⁹³ Aktuální ziskovost bankovního sektoru (měřená rentabilitou aktiv) byla dle Grafu č. 2 ve srovnání s ostatními státy značně nadprůměrná, když převyšovala hodnotu 1,0 % aktiv. Příznivá je i hodnota rentability kapitálu vyjádřená poměrem zisku po zdanění k Tier 1 kapitálu, která v září 2014 činila 17,5 %. Pokud by se ziskovost udržela poblíž současných úrovní, mohla by sloužit jako možný vnitřní zdroj pro udržování kapitalizace bankovního sektoru, a tím přispívat k jeho stabilitě.

³⁷ I pokud by byl proces tzv. hodnocení kvality aktiv a zátěžových testů tak důsledný jak je všeobecně deklarováno, nelze samozřejmě do budoucna zcela vyloučit opětovné zhoršení situace.

Graf č. 2 – Ziskovost aktiv v %

Pramen: European Commission: Financial Integration Report, 2013 (vydáno duben 2014).

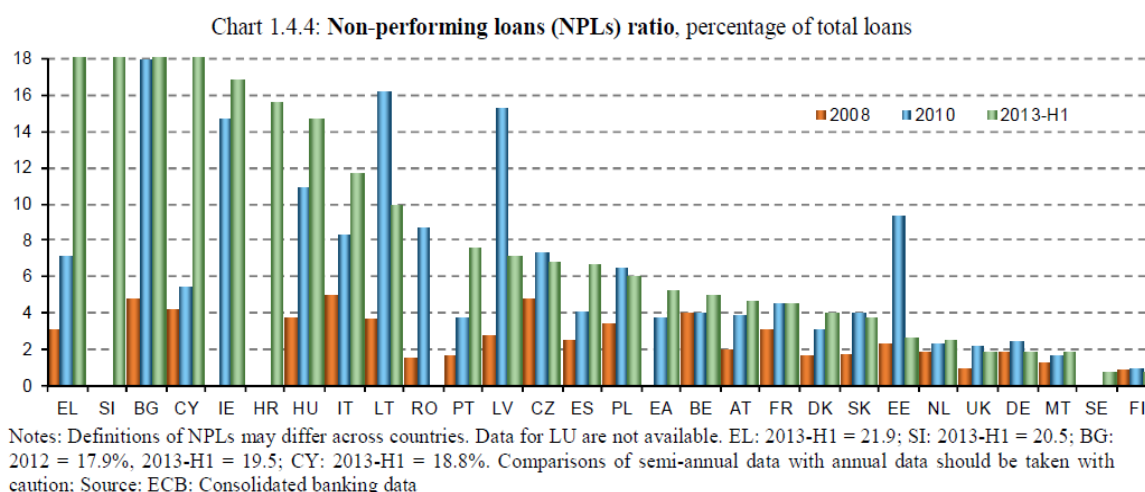
- ⁹⁴ Ziskovost a míru kapitálové přiměřenosti je vhodné posuzovat zvlášť, proto jsou tyto ukazatele uvedeny také samostatně v závěrečné tabulce v kapitole 3.3. Důvodem je mimo jiné skutečnost, že nelze vyloučit dopady vstupu do bankovní unie na ziskovost dceřiných subjektů působících v ČR, a tím i na související daňové příjmy. V návaznosti na příslušné pasáže v kapitole 4. platí, že vynětí z limitů na velké expozice³⁸ v případě expozic mezi osobami ve skupině může vést k tomu, že dceřiná instituce by mohla výrazně navýšit expozici vůči mateřské instituci. Mateřská instituce by pak mohla navýšit expozici vůči klientům v těch teritoriích, kde by to pro ni bylo nejziskovější. Z hlediska kapitálové přiměřenosti by dceřiná instituce dokonce mohla vykazovat příznivější hodnoty, protože by byla vystavena riziku mateřské instituce namísto rizika koncových klientů, tudíž by nepotřebovala tolik kapitálu. Riziko koncových klientů/finančních instrumentů by totiž nesla mateřská instituce. Z hlediska skupiny by se z tohoto důvodu nic změnit nemuselo – zůstávalo by i nadále riziko koncových klientů (popř. finančních instrumentů, do kterých by investovala mateřská instituce).
- ⁹⁵ Pokud jde následně o finanční výsledky, dceřiný subjekt by patrně vykázal méně příznivé hodnoty a mateřský naopak příznivější, protože by se úroková marže z korporátních/retailových úvěrů (či jiných produktů, do kterých by mateřský subjekt prostředky od dceřiného investoval) přesunula do výsledovky mateřského subjektu (dceřiný subjekt by měl úrokové výnosy z úvěrů mateřskému a nesl by nákladové úroky z vkladů, naopak mateřský subjekt by měl úrokové výnosy z korporátních úvěrů a úrokové náklady z úvěrů od dceřiného subjektu). Výsledkem by byl fiskální dopad pro ČR (dceřinému subjektu by se snížil daňový základ). Existuje tedy riziko, že za situace, kdy neexistuje fiskální unie, by vstupem ČR do bankovní unie mohlo dojít k oslabení ziskovosti českých bank i k legálnímu přelivu fiskálních příjmů z rozpočtu ČR do rozpočtů jiných členských států.

³⁸ Pravomoc udělit výjimku nemá jen orgán dohledu v bankovní unii, ale i orgán dohledu mimo unii (diskrece orgánu dohledu). Rovněž pravomoc udělit výjimku má i členský stát (diskrece členských států). Viz část č. 4.

3.2.2 Podíl nesplácených úvěrů

- ⁹⁶ Na míru kapitálové přiměřenosti má obecně prostřednictvím následného vývoje zisků (či ztrát) a tvorby opravných položek vliv kvalita aktiv. 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, podíl úvěrů v selhání se pohybuje v případě ČR kolem šesti procent. ČR tak z tohoto hlediska nepatří do skupiny zemí tzv. periferie eurozóny a některých zemí střední a východní Evropy (Bulharsko, Chorvatsko), které vykazovaly v posledních letech významně vyšší hodnoty. V případě Rumunska mělo dojít v roce 2013 k přehodnocení, které vedlo k nárůstu vykazovaného podílu nesplácených úvěrů nad úroveň 20 %.³⁹ Přitom je vhodné zdůraznit, že mezinárodní srovnávání podílu nesplácených úvěrů není vzhledem k odlišným metodikám výpočtu a odlišné přísnosti národních dohledových autorit zcela přesné a že přístup ČNB patří v mezinárodním kontextu mezi ty přísnější. Pokud vezmeme toto v úvahu, pak by bankovní sektor v ČR vykazoval ještě nižší hodnotu tohoto ukazatele a byl více stabilní než v jiných zemích.
- ⁹⁷ Obecně lze také dodat, že ukazatel podílu nesplácených 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 této studie.

Graf č. 3 – Podíl nesplácených úvěrů na celkovém objemu úvěrů



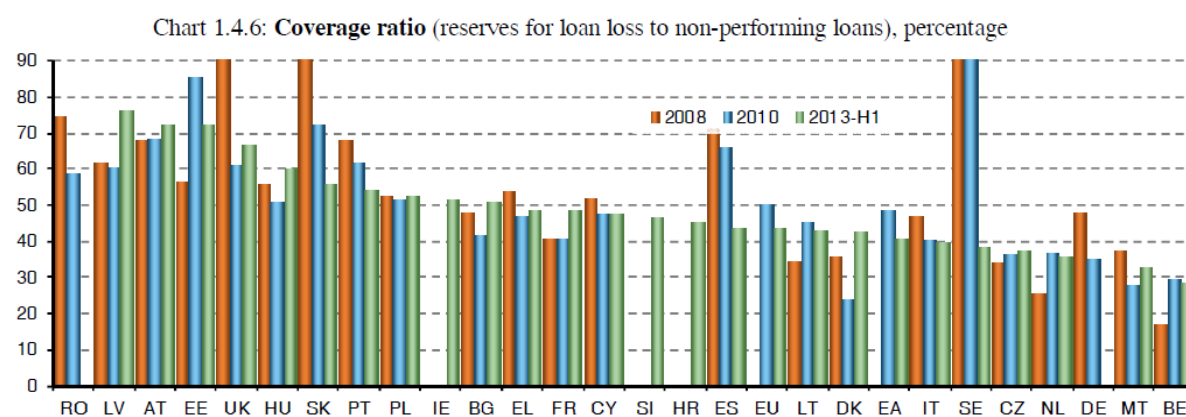
Pramen: European Commission: Financial Integration Report, 2013 (vydáno duben 2014).

³⁹ BLOOMBERG, 2013. Romania Braces for 'Shock' on Bad Loans After Bank Probe [online]. Dostupné z: <<http://www.bloomberg.com/news/2013-12-05/romania-braces-for-shock-on-bad-loans-after-bank-probe.html>>.

- ⁹⁸ Navzdory spíše nižšímu podílu nesplacených úvěrů (v rámci srovnání zemí EU) je třeba upozornit, že podíl krytí úvěrů v selhání opravnými položkami je v případě ČR naopak spíše nižší, tedy pro finanční stabilitu méně příznivý. Dle Zprávy ČNB o Finanční stabilitě 2013/2014 (a dle následného vyjádření ČNB) není podíl krytí úvěrů v selhání opravnými položkami v mezinárodním srovnání příliš vysoký. Interpretace významu tohoto potenciálního nedostatku v případě ČR není ve srovnání s jinými zeměmi kvůli odlišné metodice jednoznačná.

Graf č. 4 – Míra krytí nesplacených úvěrů opravnými položkami

Asset quality indicators: coverage of non-performing loans with provisions and capital



Notes: Definitions of NPLs may differ across countries. Data for LU and FI are not available. Comparisons of semi-annual data with annual data should be taken with caution

Source: ECB: Consolidated banking data

Pramen: European Commission: Financial Integration Report, 2013 (vydáno duben 2014).

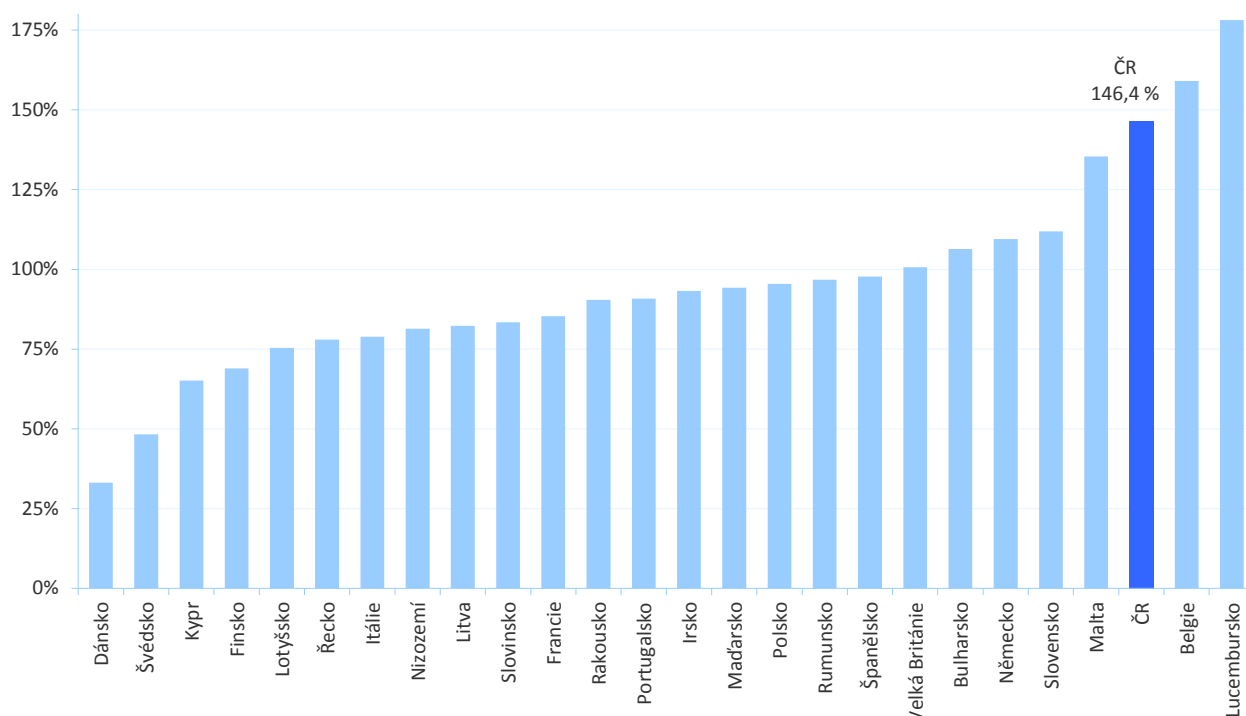
3.2.3 Podíl financování rozvah bank klientskými vklady

- ⁹⁹ Relativně nižší závislost na financování z mezibankovního trhu také obecně přispívá ke stabilitě domácího bankovního sektoru v ČR a k jeho vyšší odolnosti vůči likviditnímu riziku. Banky v ČR jsou dlouhodobě v dominantní míře financovány prostřednictvím vkladů od klientů, které patří mezi nejstabilnější zdroje financování.⁴⁰ 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, na které se banky v ČR spoléhají nejvíce, 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 retailových 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.

⁴⁰ Basilejský výbor (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 projevily runem klientů na banku, by samozřejmě bankovní vklady stabilní být nemusely.

¹⁰⁰ Ukazatel poměru vkladů k úvěrům (Graf č. 5) je v ČR dlouhodobě poměrně stabilní a ke konci roku 2013 dosahoval úrovně 146,4 %. ⁴¹ Tato poměrová hodnota dokládá, že úvěry poskytnuté klientům bankami v ČR jsou více než plně profinancovány vklady získanými od klientů. Podle tohoto ukazatele je bankovní sektor ČR ve srovnání s ostatními státy EU vůči systémovým likviditním krizím odolnější, což přispívá k jeho stabilitě. Naopak nejméně příznivé hodnoty tohoto ukazatele vykazují například Švédsko a Dánsko. V případě těchto zemí by se mohlo jednat o jeden z faktorů, který by je mohl motivovat (společně s velkým objemem bankovního sektoru k HDP a s dalšími ukazateli) spíše ke vstupu do bankovní unie. Vliv však také mají i další faktory, například struktura splatnosti vkladů a struktura jiných zdrojů financování bank.

Graf č. 5 - Poměr bankovních klientských vkladů ke klientským úvěrům ke konci roku ve vybraných státech EU⁴²



Pramen: MF ČR, Zpráva o vývoji finančního trhu v roce 2014 (údaje dle ECB ke konci roku 2013).

3.2.4 Míra využití aktiv bank jako zajištění pro jejich financování

¹⁰¹ Nižší závislost bankovního sektoru v ČR na využití aktiv jako zajištění pro své financování také přispívá k jeho stabilitě. Naopak zejména v případě bank z některých

⁴¹ Pro účely mezinárodního srovnání byla použita data publikovaná ECB pro objem úvěrů a vkladů za měnové finanční instituce (s výjimkou ESCB - Evropského systému centrálních bank) vůči všem jiným klientům, než jsou měnové finanční instituce, a to včetně centrální vlády. Tyto údaje se tak v případě ČR liší od hodnoty, kterou zveřejňuje ČNB ve své Zprávě o výkonu dohledu nad finančním trhem. Tento rozdíl mj. vzniká z toho důvodu, že objem vkladů a úvěrů v této podobě tohoto poměrového ukazatele nezahrnuje vklady a úvěry za vládní sektor. Jeho hodnota je proto zpravidla nižší, a pro rok 2012 přesahovala 120 %.

⁴² Chorvatsko se stalo členem EU v průběhu sledovaného období, což znesnadňuje provedení meziočného srovnání vývoje v jeho případě jakožto členského státu EU.

zemí eurozóny se rostoucí podíl využití aktiv jako nástroje zajištění financování během nedávné dluhové krize stal zdrojem obav ohledně další udržitelnosti jejich financování.

- ¹⁰² Rizikem, které je také spojeno se zatížeností aktiv ve smyslu jejich využití jako zajištění v rámci financování, je skutečnost, že v případě úpadku dlužníka se zajištěné pohledávky uspokojují ve zvýhodněném pořadí před řadou ostatních věřitelů, včetně státu a drobných vkladatelů. Jelikož se obvykle k zajištění používají ta nejkvalitnější aktiva, průměrná kvalita zbývajících nezatížených aktiv se tak snižuje. Informace o skutečné úrovni zatížených aktiv není trhu zcela dostupná nebo je značně zkreslená, což může bránit jeho schopnosti adekvátně ocenit riziko nezajištěného dluhu.
- ¹⁰³ Graf č. 6 ukazuje srovnání zatíženosti aktiv. Ta dosahovala v případě bankovního sektoru ČR přibližně 5 % aktiv sektoru a mezi sledovanými lety 2007 a 2013 klesla. Z hlediska těchto hodnot je proto bankovní sektor jako celek v ČR spíše v obecně příznivější situaci než v zemích, kde je zatíženost aktiv bankovního sektoru vyšší, resp. rostla.
- ¹⁰⁴ Proč je sledován právě ukazatel podílu objemu aktiv, které banky využívají jako nástroj zajištění svých vlastních závazků na celkovém objemu aktiv, lze vysvětlit ohlédnutím se do nedávné minulosti. V období zvýšené tržní a regulatorní nejistoty (mj. v souvislosti s dluhovou krizí v eurozóně a se zaváděním nástrojů typu bail-in) rostl mezi investory zájem o ty dluhopisy emitované bankami, které jim navíc poskytovaly zajištění.⁴³ Investoři je totiž mohli následně využít jako nástroj pro zmírnění ztráty z jejich expozice v případě selhání dané banky. Během tohoto období však v případě řady bank postupně klesal objem kvalitních aktiv, která by mohla být využita pro zajištění nově emitovaných dluhopisů. Současně také klesal objem aktiv využitelných jako kolaterál v jiných transakcích. V rámci spuštění tzv. margin calls pak docházelo ke zvýšení úrovně zastavených aktiv, aniž by docházelo k nárůstu půjčky. Faktorem, který také mohl působit ve prospěch preference zajištěných dluhopisů, je nižší vymahatelnost práva a pomalý proces insolvence, což zpomaluje dobytost nezajištěných pohledávek. Vzhledem k tomu, že investoři preferovali mezi bankovními dluhopisy ty zajištěné, rostly obavy o schopnost některých bank se i nadále financovat tímto způsobem, a to mj. z důvodu nedostatku kvalitních aktiv k zajištění, která tyto banky měly k dispozici.
- ¹⁰⁵ Vyšší hodnota ukazatele tak obecně indikuje, že banka má k dispozici menší objem aktiv, která ještě může využít jako zajištění pro své financování. Ke zřetelnému zvýšení hodnoty tohoto ukazatele došlo mezi lety 2007 – 2013 právě v zemích eurozóny jako je Řecko,⁴⁴ Španělsko, Portugalsko, Irsko. Naopak v případě ČR je hodnota tohoto ukazatele spíše nižší a vykázala dokonce pokles. Tento ukazatel proto také indikuje z tohoto hlediska vyšší stabilitu bankovního sektoru v ČR ve srovnání s jinými zeměmi. Současně však platí, že je nutné rozlišovat mezi jednotlivými typy financování – od centrální banky,

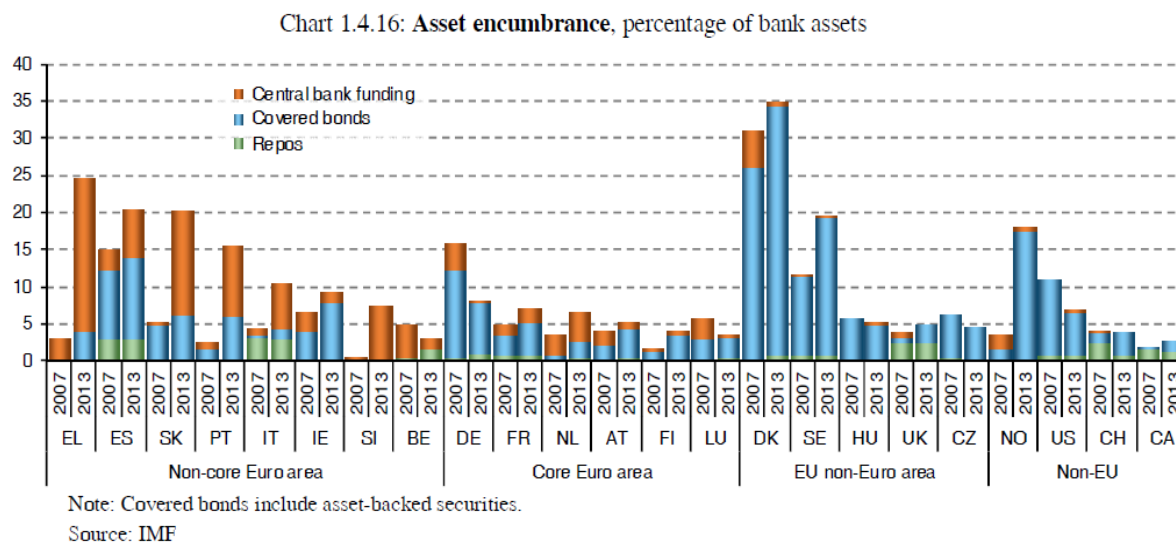
⁴³ Kromě toho je držba zajištěného aktiva regulatorně výhodnější, a regulací je tento způsob financování podporován ve srovnání s nezajištěnými aktivy.

⁴⁴ Kde však existují pochybnosti o efektivitě tamějšího katastru nemovitostí, což může následně znesnadňovat využití úvěrů zajištěných nemovitostmi, jakožto zajištění financování tamějších bank.

zajištěné dluhopisy nebo repo, a pak také mezi důvody jejich využívání a také druhy využitých podkladových aktiv. Délka splatnosti zdrojů financování může být v jednotlivých případech různá (repo vs. zajištěné dluhopisy) a může se tedy lišit i zatížení aktiv v čase. Navíc nárůst míry financování prostřednictvím mimořádných facilit centrální banky mohl mít v jednotlivých zemích různé příčiny, z čehož může vyplývat i odlišná závislost financování bankovních sektorů v jednotlivých zemích na zdrojích od centrální banky. Exaktní srovnatelnost agregátního poměru zatížených aktiv vzhledem k celkovým aktivům jako indikátoru potenciální nestability je tedy omezena působením všech těchto dílčích faktorů.

- ¹⁰⁶ Vyšší podíl využití aktiv jako zajištění přitom může, mimo jiné vzhledem k dlouhodobějšímu charakteru dluhopisových programů bank, přetrvávat v rozvaze bank i navzdory současnému zlepšování podmínek financování bank v eurozóně. Rozsah využití aktiv bankami jako prostředku zajištění proto nemusí klesat adekvátně s tím, jak se zlepšují tržní podmínky. Pokud by došlo k případnému opětovnému nárůstu nejistoty na finančních trzích, nelze vyloučit, že by řada bank z hlediska rozsahu a kvality svých aktiv, která by mohla využít jako nástroj zajištění svého financování, byla ještě ve více zranitelné situaci než během nedávné dluhové krize v eurozóně. Naopak situace bankovního sektoru v zemích, které vykazují nižší podíl využití aktiv bank na jejich financování, tj. včetně ČR, by byla příznivější.

Graf č. 6 – Objem aktiv bank využitých jako zajištění pro jejich financování vzhledem k objemu aktiv



Pramen: European Commission: Financial Integration Report, 2013 (vydáno duben 2014).

- ¹⁰⁷ Navzdory výše uvedenému však nemusí automaticky platit, že všechny banky s vyšší hodnotou tohoto ukazatele jsou méně stabilní z hlediska dostupnosti svého financování, neboť ta je ovlivněna působením řady dalších faktorů. Mezi ně patří například struktura a vývoj velikosti rozvah těchto bank (nebezpečí poklesu dostupnosti financování bank nebo potřeby bank snižovat velikost svých rozvah), struktura alokace úspor v rámci finančního sektoru v dané zemi a také udržitelnost veřejných financí. Kromě toho také

platí, že nízká hodnota ukazatele podílu aktiv již využitých jako zajištění nutně nevypovídá o kvalitě zbytku aktiv v rozvaze a nutně tedy neznamená, že zbývající doposud nevyužitá aktiva mají takovou kvalitu, aby mohla být využita jako prostředek zajištění pro financování bank. Faktorem, který však obecně působí ve prospěch stability bankovního sektoru v ČR, je skutečnost, že se nachází v situaci systémového nadbytku likvidity a poměrně příznivé kvality aktiv.

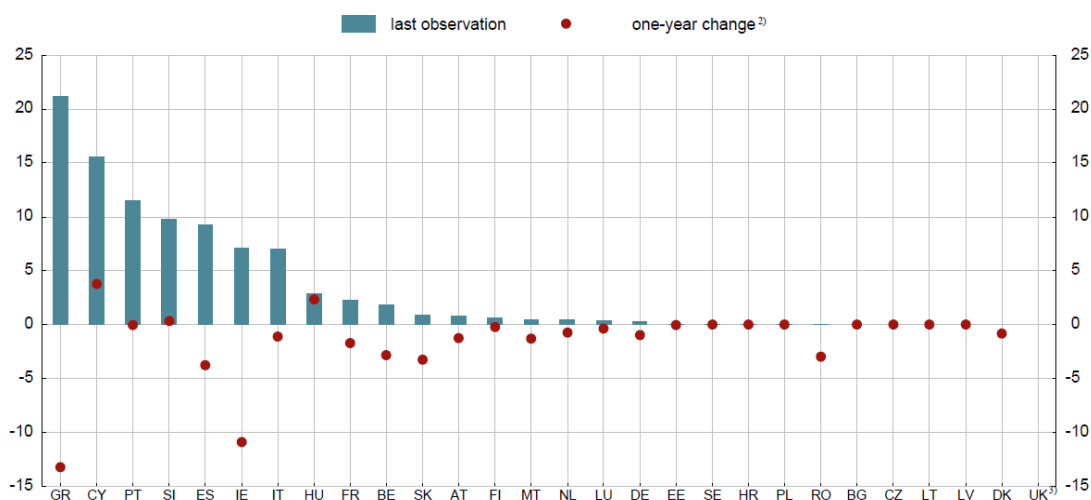
3.2.5 Podíl využití financování od centrální banky

¹⁰⁸ V současnosti operuje bankovní sektor ČR v prostředí strukturálního přebytku likvidity a banky prakticky vůbec nevyužívají financování od ČNB. To představuje další faktor, který aktuálně indikuje stabilitu bankovního sektoru v ČR, resp. jeho schopnost se financovat. Hodnota ukazatele objemu financování od centrální banky na celkových závazcích úvěrových institucí je totiž v případě ČR velmi příznivá, tj. dle Graf č. 7 v podstatě nulová. Naproti tomu v řadě zemí eurozóny se pohybovala na úrovni 10 % závazků bank nebo vyšší. 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. Dle vyjádření ČNB dosahovaly pohledávky bankovního sektoru za ČNB k 31. 3. 2014 výše 715 mld. Kč, závazky vůči ČNB pak činily pouze 1 milion Kč.

Graf č. 7 - Podíl financování od centrálních bank na celkových závazcích úvěrových institucí

4.4 Share of central bank funding in credit institutions' liabilities ¹⁾

(Oct. 2013; percentages)



Sources: ECB, International Monetary Fund and ECB calculations.

Notes: Credit institutions are MFIs excluding the ESCB and money market funds. ESCB funding comprises all loan liabilities of the credit institutions to the ESCB.

1) Total liabilities exclude capital and reserves as well as remaining liabilities.

2) One-year changes refer to changes in the ratio compared with one year before.

3) Data for the United Kingdom are not available.

Pramen: ESRB Risk Dashboard, February, 2014.

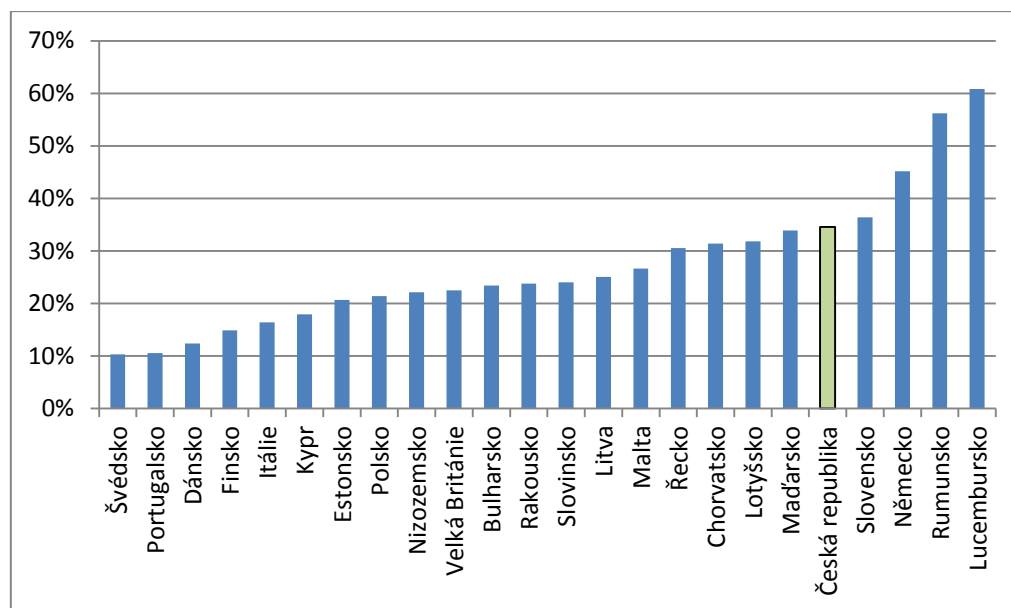
3.2.6 Likvidita bankovního sektoru

¹⁰⁹ Z ukazatele likvidních aktiv k celkovým aktivům vyplývá, že bankovní sektor ČR má k dispozici více likvidity, než je běžné v EU. V 2Q 2014 činil tento ukazatel 34,6 % a byl o více než 2 p. b., resp. relativně o 6 %, vyšší než průměr za vybrané země eurozóny vážený bilanční sumou bankovního sektoru v jednotlivých zemích, který dosáhl 32,6 %. Zde je však nutné dodat, že tento průměr za eurozónu je zatížen velkým rozptylem hodnot pro jednotlivé země a absentuje hodnoty za některé země, které by vykazovaly spíše méně příznivé hodnoty.⁴⁵ V případě použití prostého aritmetického průměru by pak eurozóna vykazala hodnotu 27,3 % a ČR by ji převyšovala o 7,3 p. b. (relativně o 26,9 %). Ze států eurozóny vykazují oproti ČR podstatně vyšší hodnotu tohoto ukazatele Lucembursko (60,9 %) a Německo (45 %). Hodnotu alespoň 30 % (tj. přibližně srovnatelnou s ČR) má tento ukazatel pro Lotyšsko, Slovensko a Řecko. Hodnotu kolem 25 % a nižší dosahuje tento ukazatel v případě Slovinska, Rakouska a Nizozemska a Estonska. Méně než 20 % pak v případě Kypru, Itálie, Finska. V Portugalsku je jen mírně překročena úroveň 10 %. Španělsko a také Irsko hodnotu tohoto ukazatele dokonce ani nezveřejňují. Z analýz MMF nicméně vyplývá, že španělský bankovní sektor má s likviditou velké problémy již od doby finanční krize. Svědčí o tom zejména to, že španělské banky od té doby masivně využívají likviditní podporu ECB. V roce 2014 čerpaly tuto podporu v objemu 184 mld. EUR, což představovalo 28,5 % celkového objemu refinančních operací ECB.⁴⁶ Podobná situace jako ve Španělsku je i v Irsku, kde podle posledních dostupných údajů činil objem likviditní podpory ECB 35,6 mld. EUR.⁴⁷ Obecně také platí, že se vyšší závislost na financování od ECB nemusí promítat jen ve vyšších objemech poskytnutého financování, ale i v dalších faktorech, jako může být například tendence k nižší kvalitě aktiv poskytnutých bankami jako kolaterál ECB.

⁴⁵ Zdroj: IMF Financial Soundness Indicators, přístupné na adrese <http://elibrary-data.imf.org/Report.aspx?Report=4160268>.

⁴⁶ Spain – Selected Issues, IMF Country Report No. 14/193, str. 57, t. č. nejnovější údaj za rok 2014, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14193.pdf>.

⁴⁷ Ireland: Tenth review under the extended arrangement, IMF, str. 11, údaj je za květen 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13163.pdf>.

Graf č. 8 - Poměr likvidních aktiv k aktivům celkem

Pramen: Financial Soundness Indicators, MMF. Údaje z 2014 Q2, s výjimkou Polska a Finska (2013 Q4) a Bulharska (2013). Údaje tohoto ukazatele pro Belgii, Francii, Irsko a Španělsko nebyly k dispozici.

¹¹⁰ Vyšší objem likvidních aktiv v bilancích bank představuje významný příspěvek ke stabilitě tuzemského bankovního sektoru, protože zvyšuje jeho odolnost proti náhlým výběrům vkladů (tzv. run na banky) i proti vyschnutí likvidity v některých segmentech finančního trhu. Srovnání s eurozónou ukazuje, že vstupem do bankovní unie by se bankovní sektor v ČR přiřadil ke skupině zemí (eurozóně), která z hlediska tohoto faktoru vykazuje v souhrnu méně příznivé hodnoty, protože eurozóna jako celek vykazuje nižší hodnotu ukazatele likvidity a protože vstupem do bankovní unie by se bankovní sektor ČR úžeji institucionálně propojil nejen s bankovními sektory s vysokou mírou likvidity, nýbrž i s bankovními sektory, které mají potíže s likviditou a musejí se do značné míry spoléhat na likviditní podporu, kterou poskytuje ECB (a ke které české banky nemají bez vstupu ČR do eurozóny přístup).⁴⁸

¹¹¹ Obecně lze tedy shrnout, že český bankovní sektor nemá problémy s likviditou a je obecně v lepší pozici než některé státy eurozóny. Z tohoto pohledu je pak hodnocení kritéria likvidity v závěrečném shrnutí (část 3.4) negativní, tedy “(-)”. Je však třeba upozornit, že zejména v případě likvidity by pro kategorické závěry, především z pohledu rizika budoucích likviditních transferů v rámci bankovních skupin, byla potřebná analýza na úrovni jednotlivých subjektů a skupin. K případným likviditním transferům by totiž docházelo zejména z důvodu rozdílné likviditní situace v jednotlivých subjektech dané bankovní skupiny, méně pak z důvodu odlišných likviditních pozic celých bankovních systémů v různých zemích (byť obojí je do jisté míry propojeno). Taková míra detailu

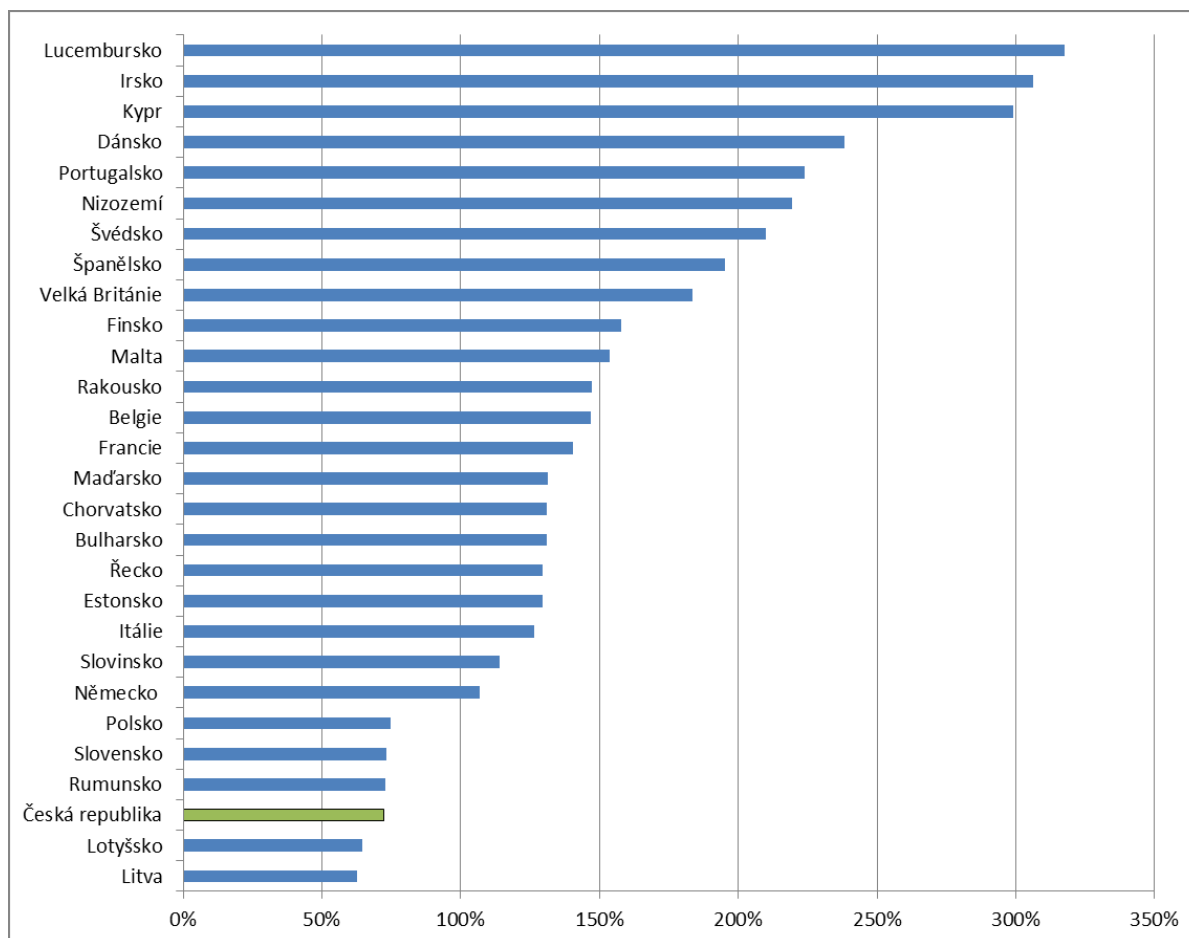
⁴⁸ Viz též: FORBES, 2014. Financial Fragmentation Continues To Divide The Eurozone [online]. Dostupné z: <<http://www.forbes.com/sites/raoulruparel/2014/04/28/financial-fragmentation-continues-to-divide-the-eurozone>>.

však překračuje rámec této studie, proto je hodnota kritéria likvidity v závěrečném shrnutí (část 3.4) ponechána jako negativní, tedy “(-)“.

3.2.7 Úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků a její vztah k odolnosti finančního sektoru

- ¹¹² 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 a tím zvyšuje odolnost bankovního sektoru. V současnosti je relativní úroveň zadlužení ve srovnání s ČR v řadě zemí eurozóny přibližně dvojnásobná až čtyřnásobná. Proto je soukromý sektor v ČR ve své schopnosti splácet své závazky méně citlivý na případný negativní hospodářský vývoj. ČR je přitom v příznivější situaci nejen ve srovnání s řadou zemí eurozóny, ale i ve srovnání se zeměmi mimo eurozónu, jako je například Bulharsko, Chorvatsko nebo Maďarsko, kde je míra zadlužení řádově dvojnásobná, v případě Švédska nebo Dánska dokonce trojnásobná. Bankovní sektor v ČR je z tohoto hlediska obecně více odolný než další země, které aktuálně nejsou členy eurozóny a které by tak spíše mohly zvažovat dobrovolný vstup do bankovní unie před zavedením eura z důvodu posílení odolnosti svého bankovního sektoru.⁴⁹ Pro závěrečné shrnutí tedy platí, že nízká míra zadlužení domácností a nefinančních podniků v ČR ve srovnání s jinými státy (viz Graf č. 9) přispívá k vyšší stabilitě domácího bankovního sektoru v ČR.

⁴⁹ Samozřejmě obecně platí, že *celkový* ukazatel zadlužení soukromého sektoru vzhledem k HDP může být v kontextu *jednotlivých* zemí vhodně posuzovat v podrobnějším rozlišení – tj. například rozlišovat nefinanční podniky a domácnosti, v případě domácností posuzovat zadlužení vůči jejich finančním a nefinančním aktivům, příjmům, skutečnost, že některé firmy mohou vykazovat úvěry a vklady v různých jurisdikcích, srovnat celkový objem zadlužení v kontextu únosnosti velikosti dluhového břemena, atd.

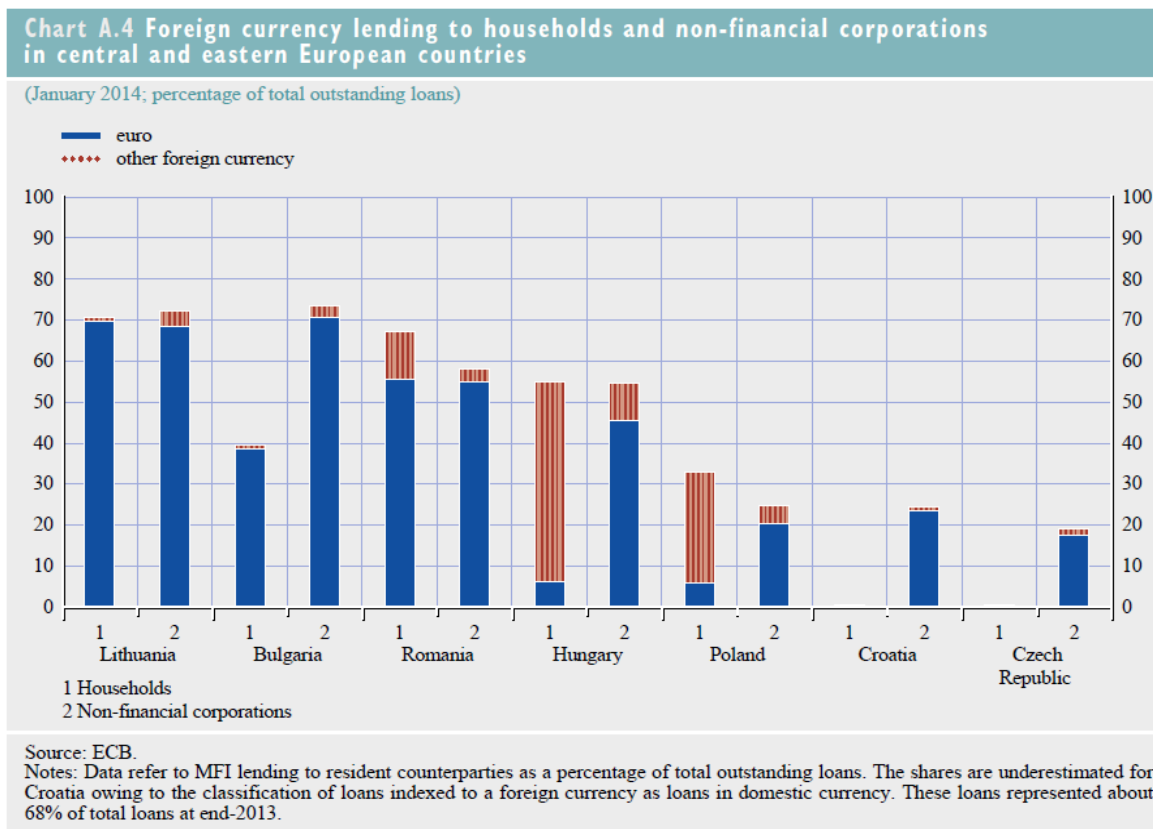
Graf č. 9 - Objem konsolidovaného zadlužení soukromého sektoru vzhledem k HDP ve vybraných zemích EU (v r. 2012)

Pramen: Eurostat.

3.2.8 Podíl zadlužení domácností a nefinančních podniků v cizí měně a podíl cizoměnových závazků domácího bankovního sektoru

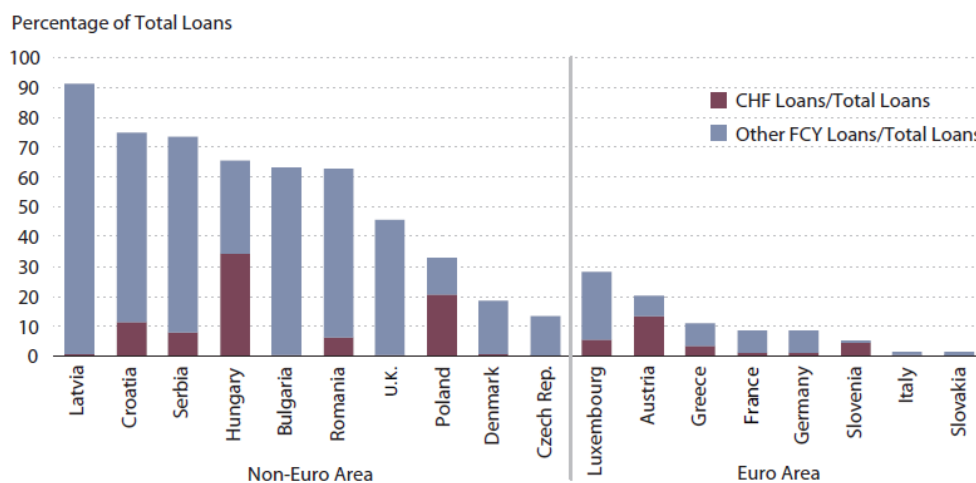
- ¹¹³ Využití cizích měn (k financování bankovního sektoru, k poskytování úvěrů klientům či přijímání klientských vkladů) může vést ve více oblastech ke vzniku rizik. Jedním z nich je skutečnost, že domácí centrální banka (s odhlédnutím od případných měnových swapů mezi centrálními bankami, apod.) nemůže v cizích měnách provádět operace jakožto věřitel poslední instance stejně jako v případě měn, které může sama emitovat.
- ¹¹⁴ Jak uvádí 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 euru ve srovnání s řadou jiných zemí spíše nižší. Z toho vyplývá i nižší výhodnost vstupu do bankovní unie z tohoto hlediska.

- ¹¹⁵ 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. Opět se tak zde objevuje propojenost rozhodování (i argumentů) ohledně vstupu do EMU se vstupem do bankovní unie.
- ¹¹⁶ Z hlediska konkrétních indikátorů lze sledovat podíl klientských úvěrů denominovaných v cizí měně. Ten v případě nefinančních podniků v ČR představuje méně než jednu pětinu, a v případě domácností je tento podíl ještě nižší a činí méně než 1 %. Se znehodnocením domácí měny proto u většiny objemu 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. Často jsou navíc příslušné peněžní toky v případě nefinančních podniků nepřímo kompenzovány exportními příjmy v cizích měnách, čímž je měnové riziko také do určité míry sníženo. Situace českého bankovního sektoru je proto v tomto ohledu příznivější ve srovnání se stavem v řadě jiných zemí střední a východní Evropy, například v Maďarsku nebo Rumunsku.
- ¹¹⁷ 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.

Graf č. 10 – Podíl cizoměnových úvěrů poskytnutých domácnostem a nefinančním podnikům ve střední a východní Evropě

Pramen: ECB: Financial Stability Review, May 2014.

- ¹¹⁸ Graf č. 11 ilustruje měnovou strukturu cizoměnového zadlužení v jednotlivých zemích, resp. uvádí samostatně podíl úvěrů denominovaných ve švýcarských francích na celkovém zadlužení nebankovního sektoru. Ten byl nejvyšší v Maďarsku a Polsku, ale vysokých hodnot dosahoval například i v Rakousku.

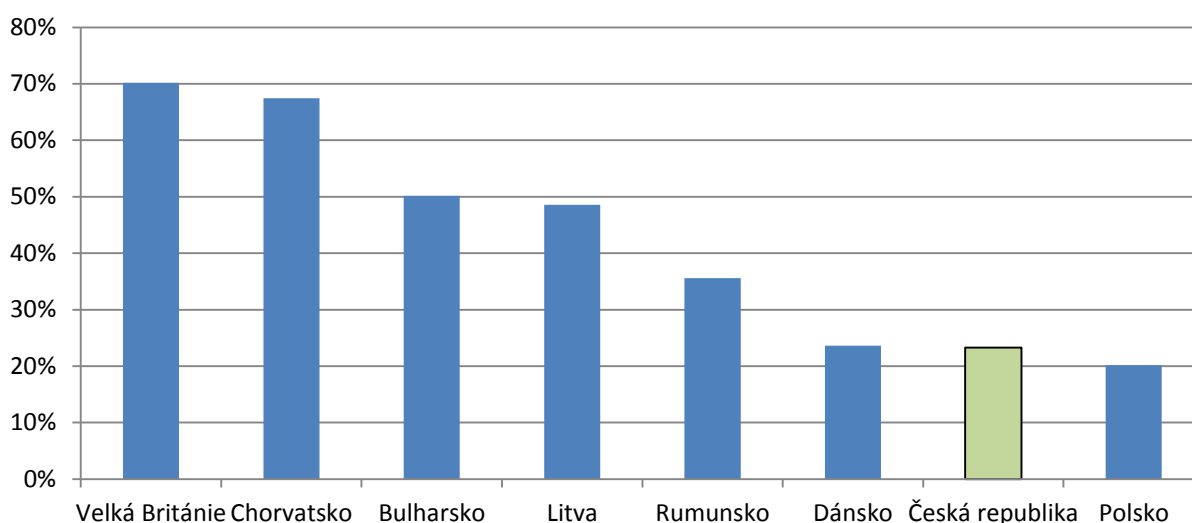
Graf č. 11 – Podíl cizoměnových úvěrů na celkových úvěrech nebankovnímu sektoru**Share of Foreign Currency Loans as a Percentage of Total Loans to the Non-Banking Sector in Europe (2011:Q3)**

NOTE: CHF, Swiss francs; FCY, foreign currency.

SOURCE: CHF Lending Monitor.

Pramen: Pinar Yeşin: Foreign Currency Loans and Systemic Risk in Europe, Federal Reserve Bank of St. Louis Review, May/June 2013, 95(3), s. 219-35.

¹¹⁹ Další možný pohled na problematiku využití cizích měn v domácím bankovním sektoru představuje podíl závazků v cizí měně na celkových závazcích bankovního sektoru (nemusí se tedy jednat jen o eura). I v tomto případě vykazuje bankovní sektor v ČR podstatně nižší hodnoty než další země a je tak obecně méně ohrožen skutečností, že domácí centrální banka jakožto věřitel poslední instance nemůže přímo poskytovat likviditu v zahraniční měně.

Graf č. 12 – Podíl cizoměnových závazků na celkových závazcích bankovního sektoru v %

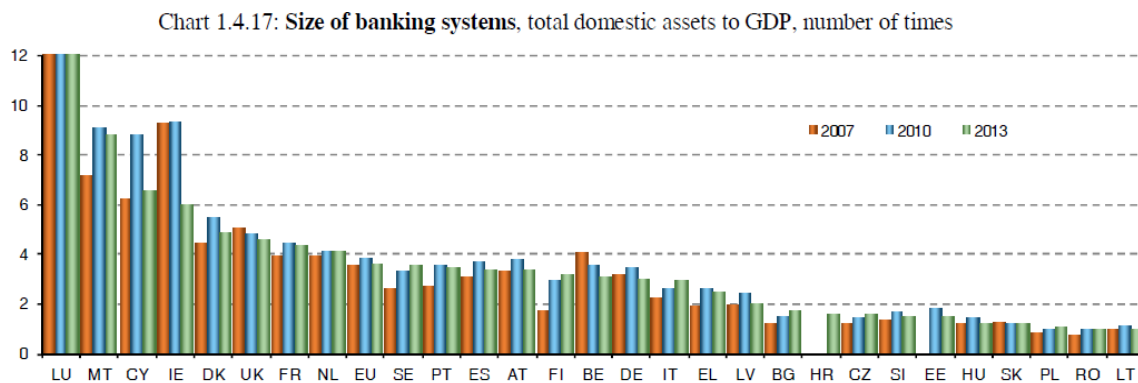
Pramen: FSI, IMF. Údaje z 2014 Q2 s výjimkou Velké Británie (2012 Q2), Bulharska (2013) a Polska (2013 Q4).

3.2.9 Velikost bilanční sumy bankovního sektoru vzhledem k HDP

- ¹²⁰ 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.
- ¹²¹ 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. Tyto země by pak z tohoto důvodu mohly zvažovat vstup do bankovní unie.
- ¹²² Velikost bankovního sektoru v ČR je v poměru k velikosti domácí ekonomiky ve srovnání s většinou členských zemí EU menší (viz Graf č. 14). 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 však samozřejmě nemůže zcela vyloučit například negativní dopady rezoluce velkého bankovního subjektu na domácí rozpočet v případě nepříznivého scénáře.
- ¹²³ Nicméně jak vyplývá z níže uvedeného Grafu č. 13 srovnávajícího objem aktiv bank v jednotlivých zemích, tento ukazatel je v případě ČR přinejmenším nižší (méně než 200 % HDP) než ve většině zemí eurozóny (např. v Irsku více než 800 % HDP), ale také než například Dánsku (více než 400 % HDP), nebo Švédsku (blízko 400 % HDP). Například v Dánsku stejným směrem (tj. jako argument pro vstup do bankovní unie) působí i vysoká koncentrace, kdy bilanční suma samotné Danske Bank v současnosti představuje přibližně trojnásobek tamního státního rozpočtu.
- ¹²⁴ I v případě menší velikosti bankovního sektoru vzhledem k HDP však nelze zcela vyloučit výskyt nestability a další zásadní negativní specifické dopady, které by mohlo být vhodné řešit společným mechanismem řešení potíží bank v rámci bankovní unie, pokud by tento mechanismus skutečně byl efektivně nastaven způsobem, který by navíc nenarušoval zájmy jednotlivých států.
- ¹²⁵ Proti finanční stabilitě teoreticky působí nikoli bezvýznamná velikost jednotlivých bank působících v ČR a její důsledky pro provedení rezoluce (ta je však v souvislosti s tématem koncentrace uvedena v následující subkapitole). Nicméně problémy bankovního sektoru se zejména v případě krizí mohou projevat v celém sektoru nebo jeho větší části. V takovém případě by významnější roli měl ukazatel celkové velikosti sektoru vzhledem k HDP. Z tohoto důvodu bylo pro celkové vyhodnocení tohoto kritéria zvoleno (-), i když

je třeba si uvědomovat jeho podmíněnost mj. efektivním fungováním mechanismu řešení problémů bank v národním rámci. Podrobnému rozboru fungování mechanismu řešení problémů bank v kontextu bankovní unie ve srovnání se situací v rámci BRRD se věnuje kapitola 5.

Graf č. 13 – Objem aktiv bankovního systému v dané zemi vzhledem k HDP



Notes: Domestic assets refer to banks operation within the country, including branches and subsidiaries of foreign banks. LU: 2007 = 34.5; 2010 = 32.2; 2013 = 27.3. Source: ECB: Monetary statistics, Eurostat and own calculations.

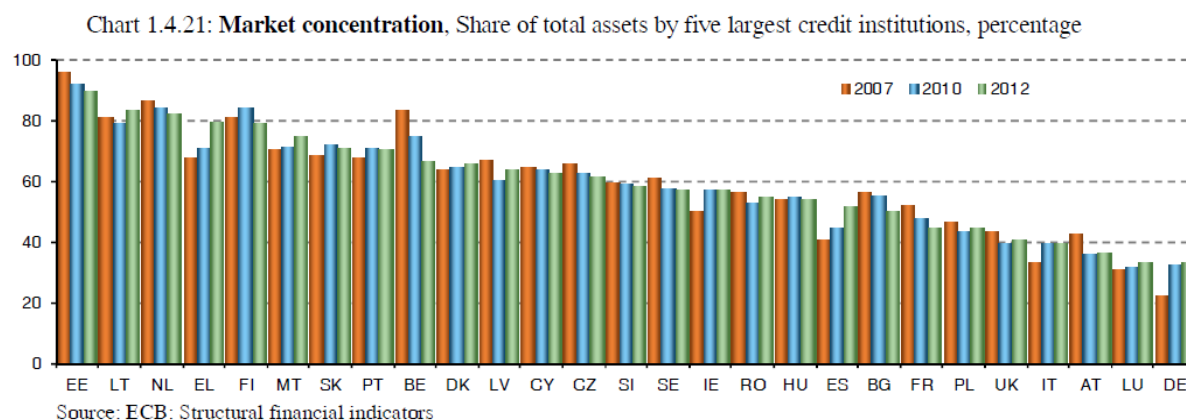
Pramen: European Commission: Financial Integration Report, 2013 (vydáno duben 2014).

3.2.10 Koncentrace trhu jako faktor prohlubující negativní důsledky rezoluce

- ¹²⁶ Systémová významnost subjektů finančního trhu může obecně znesnadňovat provádění jejich rezoluce a může tak být zdrojem nestability daného finančního trhu. Zvýšená koncentrace bankovního sektoru v dané zemi, jakožto indikátor větší velikosti a systémové významnosti jednotlivých subjektů, proto může představovat faktor identifikující riziko 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 v případě ČR (cca 60 %, dle Grafu č. 14) by mohl naznačovat jejich vyšší systémovou významnost, vyšší obtížnost a nákladnost procesu jejich potenciální rezoluce.
- ¹²⁷ Nicméně je třeba zdůraznit, že koncentrace (a tedy následně i relativní velikost jednotlivých subjektů) není zdaleka jediným faktorem ovlivňujícím nákladnost a obtížnost provedení rezoluce. Naopak i v případě relativně málo koncentrované tržní struktury může být provedení rezoluce 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 bankami navzájem, resp. jejich sdílená expozice vůči na ně společně působícímu faktoru. Příkladem může být situace ve Španělsku, kdy se v důsledku zpomalení ekonomiky a poklesu cen nemovitostí dostal do potíží tamější sektor malých bank, tzv. cajas, a řešení jeho problémů bylo následně poměrně obtížné. Místo problému „too-big-to-fail“ zde totiž existoval problém „too-many- resp. too-interconnected-to-fail“. Z hodnot grafu č. 14 uvedeného v této subkapitole 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.

Graf č. 14 – Tržní koncentrace – podíl aktiv pěti největších úvěrových institucí v %

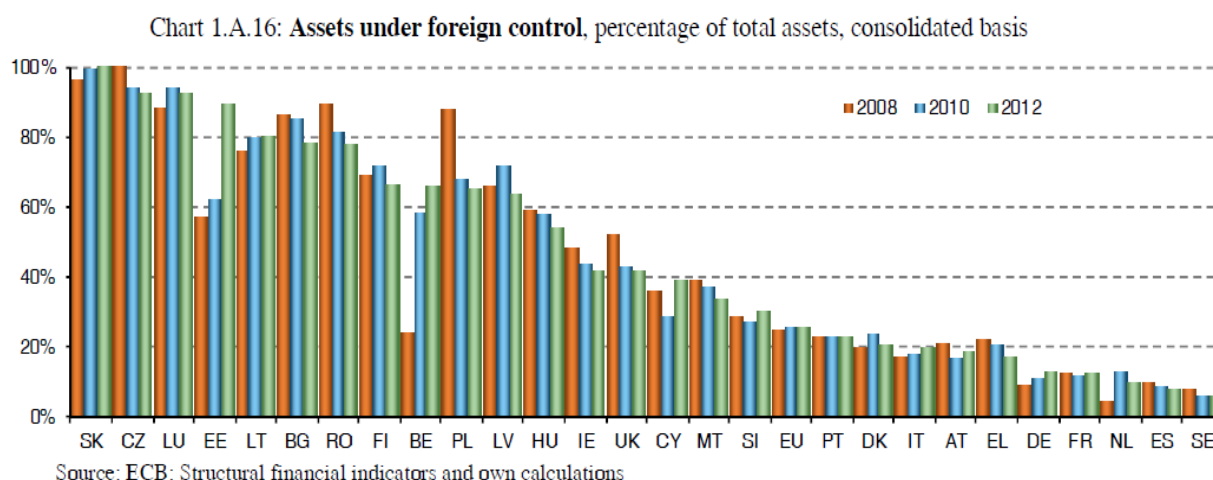


Pramen: European Commission: Financial Integration Report, 2013 (vydáno duben 2014).

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

- ¹²⁸ Podíl aktiv domácího bankovního sektoru pod zahraniční kontrolou (tj. nutně nejen ze strany subjektů ze zemí, které se stanou členy bankovní unie) je v ČR druhý nejvyšší v EU a přesahuje aktuálně 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 ve 4. a 5. kapitole. Z tohoto důvodu bylo zvoleno neutrální vyhodnocení (0) tohoto faktoru.

Graf č. 15 – Podíl aktiv pod zahraniční kontrolou v % na konsolidované bázi



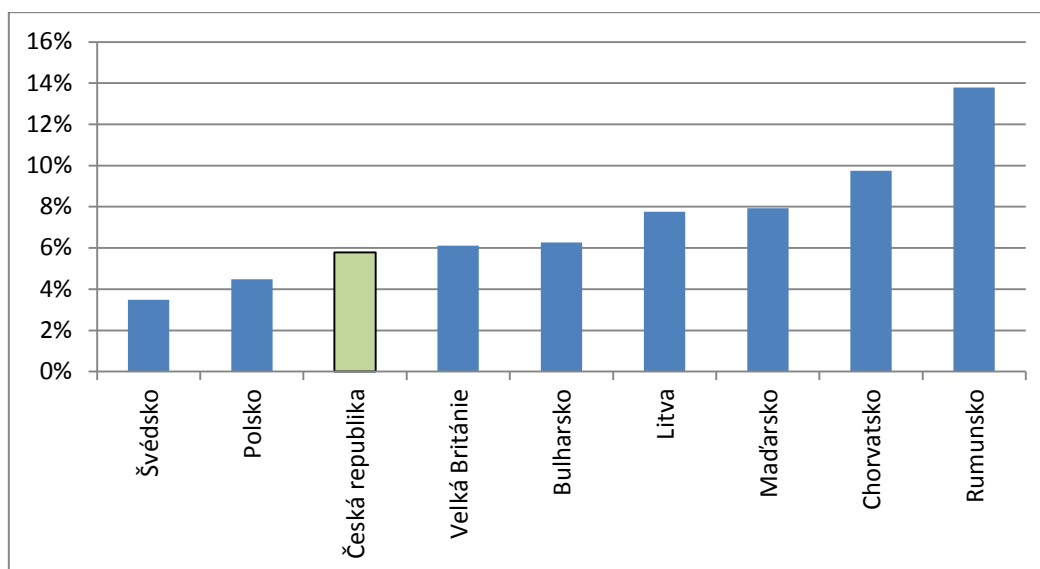
Pramen: European Commission: Financial Integration Report, 2013 (vydáno duben 2014).

- ¹²⁹ 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 části 4.

3.2.12 Podíl vkladů finančních institucí z eurozóny na financování domácího bankovního sektoru

- ¹³⁰ Provázanost se subjekty finančního trhu ze zemí, které budou součástí bankovní unie, nemusí být jen majetková, ale i v oblasti přijatého financování. I v této souvislosti se tak mohou v případě intenzivnější provázanosti objevovat argumenty pro vstup dané země do bankovní unie, obdobně jako v předchozím případě vlastnického propojení. Vyšší závislost na financování od mateřských bank z eurozóny je zmiňována (např. analýzou MMF z roku 2013) jako faktor, proč by daná země spíše měla uvažovat o vstupu do bankovní unie. Tento faktor však v případě ČR neplatí, resp. neplatí do stejné míry jako například v řadě dalších zemí ze střední a východní Evropy.
- ¹³¹ Při srovnání lze vycházet z relativního podílu vkladů měnových finančních institucí (monetary financial institutions, dále jen „MFI“), které jsou rezidenty eurozóny, na celkových pasivech bankovního sektoru v dané zemi. Vyšší hodnota tohoto ukazatele naznačuje vyšší závislost na mateřských subjektech ze zemí eurozóny, resp. vznikající bankovní unie, i když to nemusí být nutně jen mateřské společnosti z eurozóny. Země s vyšší závislostí na dluhovém financování od mateřských subjektů následně mohou mít zvýšenou motivaci vstoupit do bankovní unie a pokoušet se tak řešit vztahy na home-host úrovni. Graf č. 16 ukazuje, že bankovní sektor v ČR je méně závislý na financování od mateřských bank z eurozóny (resp. bankovní unie). Hodnota ukazatele pro ČR činí přibližně méně než šest procent a je tak jen mírně vyšší než v Polsku, kde je přitom podíl kontroly domácího bankovního sektoru ze strany mateřských bank z eurozóny nižší než v případě ČR. Aktuální závislost na zahraničních zdrojích je více hypotetická i z toho důvodu, že tuzemský bankovní sektor má jako celek velký přebytek likvidity. Zřetelně vyšší než v ČR jsou hodnoty tohoto ukazatele ve většině ostatních zemí - v Maďarsku a Litvě (přibližně 8 %), Chorvatsku (téměř 10 %) a Rumunsku (téměř 14 %).

Graf č. 16 - Podíl vkladů měnových finančních institucí (MFI), které jsou rezidenty eurozóny, na celkových pasivech bankovního sektoru v dané zemi



Pramen: ECB, vlastní výpočty, září 2014.

3.2.13 Vztah rizika vládního dluhu a financováním bankovního sektoru

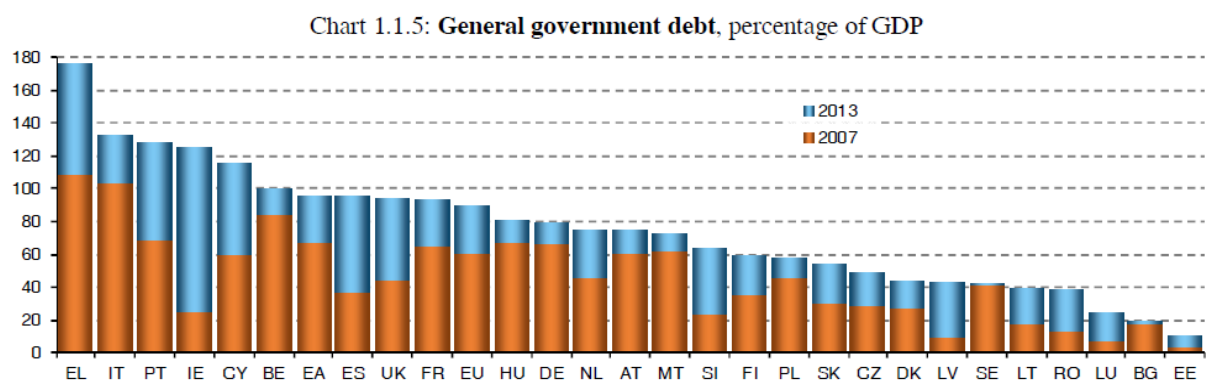
¹³² Problémy financování vlád byly během nedávné dluhové krize v eurozóně úzce a vzájemně propojené s nestabilitou bank. Schopnost národních vlád podílet se aktivně v dané situaci na řešení problémů bank působících v daném státě totiž byla oslabena v situaci, kdy samy vlády čelily problémům svého vlastního 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 financovat tak vládu) a úvěrovat ekonomiku, což mělo opět negativní vliv na schopnost vlád se financovat a tím i jejich schopnost zasáhnout proti nestabilitě finančního sektoru. Ať již tento řetězec do jisté míry existoval jen v sebenaplňujících se očekáváních a obavách investorů, vliv negativní situace veřejných financí na vnímání stability bankovního sektoru byl zejména během dluhové krize v mnoha zemích eurozóny nepopiratelný. Jedním z obecných argumentů pro vznik bankovní unie a vstup zemí do ní je právě snaha o přerušení tohoto propojení mezi bankovním sektorem a následnou destabilizací vládního financování v dané zemi, byť MMF úspěšnost těchto snah zpochybňuje.⁵⁰ Cílem společného postupu v rámci bankovní unie (v souvislosti se SRM) 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 rezoluci, ve které by se již měla projevit (za několik let dle nastavení procesu posilování vzájemnosti mj. v rámci

⁵⁰ INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2014a. *2014 Article IV Consultation with the Euro Area Concluding Statement of the IMF Mission* [online]. Dostupné z: <<https://www.imf.org/external/np/ms/2014/ /061914.htm>>. Otázce financování rezoluce se podrobněji věnuje kapitola 5.

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 zmírnit dopad krize některých subjektů finančního trhu (úvěrových institucí a obchodníků s cennými papíry) na veřejné rozpočty.

- ¹³³ 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 a příznivější hodnocení vládního dluhu ratingovými agenturami ve srovnání s řadou zemí EU (viz grafy níže vybraných charakteristik). Navzdory významné držbě vládních dluhopisů bankami v ČR (viz Graf č. 19) je tak pravděpodobnost spuštění negativní spirály mezi riziky bankovního sektoru a vládního dluhu (jako k tomu docházelo během nedávné dluhové krize v některých zemích eurozóny) snižována v současnosti příznivějším stavem veřejných financí a bankovního sektoru.

Graf č. 17 – Podíl dluhu vládního sektoru na HDP



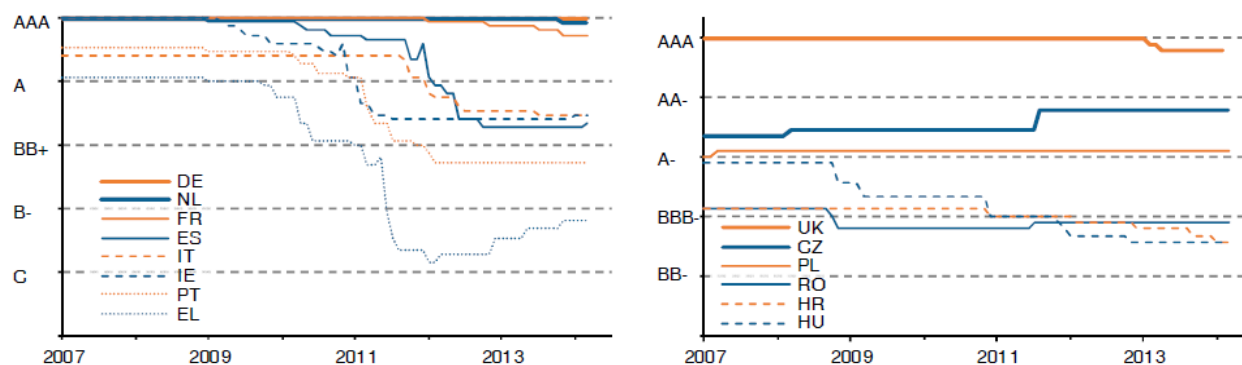
Note: General government includes Central government, State government, Local government and Social security funds; it does not include debt issued by public sector enterprises.

Source: European Commission; Eurostat (2007) and AMECO (2013).

Pramen: European Financial Stability and Integration, April 2014, Internal Market and Services, European Commission.

Graf č. 18 – Vývoj ratingového hodnocení vládního dluhu

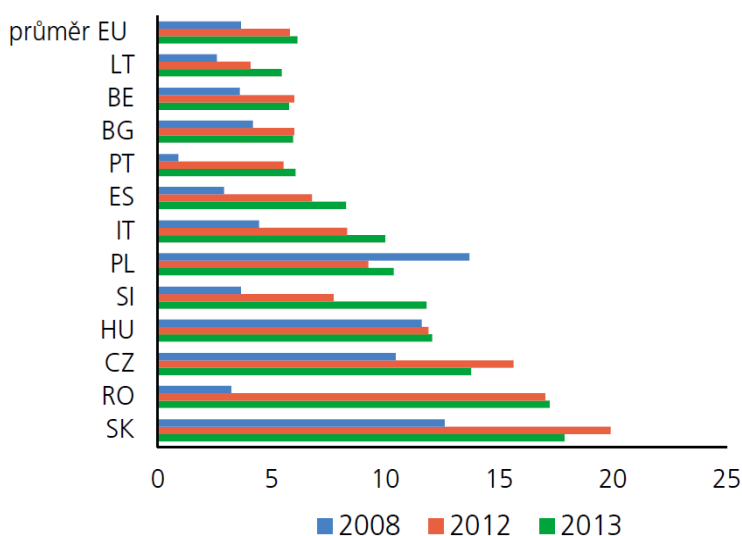
Chart 1.A.7: Sovereign ratings



Notes: Ratings are calculated as the average rating provided by Standard and Poor's, Fitch and Moody's.
Source: Bloomberg and Commission calculations.

Pramen: European Financial Stability and Integration, April 2014, Internal Market and Services, European Commission.

- ¹³⁴ Expozice domácího bankovního sektoru k dluhopisům domácí vlády (objem držby domácích vládních dluhopisů k celkovým aktivům bank) patří v ČR mezi nejvyšší ze vzorku vybraných zemí (viz Graf č. 19). Případné důsledky této skutečnosti jsou však zmírňovány tím, že kvalita těchto dluhopisů, ratingové hodnocení dluhu vlády a velikost vládního zadlužení jsou v současnosti podstatně příznivější než v řadě zemí eurozóny.

Graf č. 19 – Domácí státní dluhopisy v bilancích MFI (v %)Domácí státní dluhopisy v bilancích MFI
(v %)

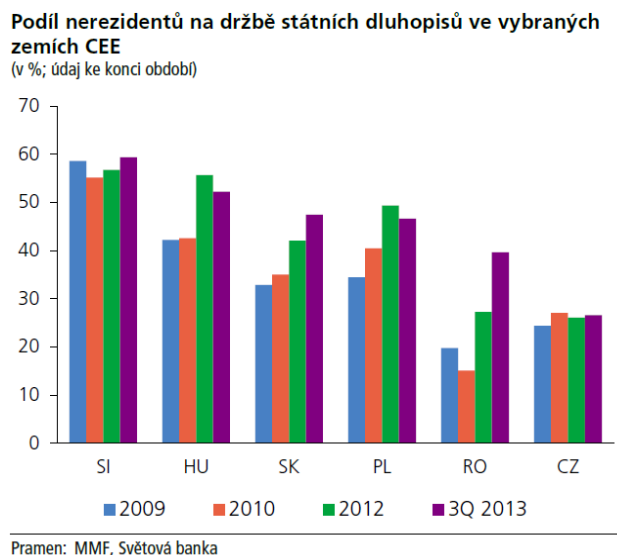
Pramen: ECB, výpočty ČNB

Pozn.: Pro ostatní země EU je podíl domácích státních dluhopisů v bilancích MFI pod 5 %. Průměr pro EU je vypočten jako aritmetický průměr.

Pramen: ČNB, Zpráva o finanční stabilitě, červen 2014.

- ¹³⁵ Obecně příznivě působícím faktorem je také relativně nízký podíl nerezidentů na držbě státních dluhopisů, čímž se snižuje citlivost veřejných financí na vývoj na světových finančních trzích a následně i omezuje nebezpečí negativního dopadu nepříznivého vývoje financování veřejného sektoru na financování reálné ekonomiky.

Graf č. 20 – Podíl nerezidentů na držbě státních dluhopisů ve vybraných zemích CEE



Pramen: ČNB, Zpráva o finanční stabilitě, červen 2014.

- ¹³⁶ V této subkapitole není cílem posuzovat ani zdraví a stabilitu bankovního sektoru ani stav veřejných financí, ale riziko negativní spirály mezi oběma riziky z důvodu intenzivního propojení mezi vládním a bankovním sektorem. Zatímco zdraví finančního sektoru a stav veřejných financí jsou všeobecně hodnoceny jako příznivé, intenzita samotného vzájemného propojení obou sektorů je značná z důvodu významného podílu vládních dluhopisů v majetku bank. V budoucnu by mohly nastat i jiné scénáře, nicméně v současnosti konkrétní ukazatele (ratingové hodnocení vládních dluhopisů, podíl nerezidentů na jejich držbě, podíl vládního zadlužení na HDP, zdraví a stabilita bankovního sektoru obecně) v případě ČR neukazují na bezprostřední nebezpečí vyplývající z propojení mezi vládním dluhem a bankovním sektorem. Dle Zprávy ČNB o finanční stabilitě 2013/14 (strana 90) je „významná držba domácích státních dluhopisů ... z řady důvodů přirozená. Zároveň se však může stát zdrojem systémového rizika, pokud začnou vznikat pochybnosti o udržitelnosti veřejných financí. To však v současnosti není případ ČR, neboť aktuální fiskální situace je udržitelná a svrchované riziko tak nepředstavuje hrozbu pro finanční stabilitu.“ Vstup ČR do bankovní unie proto v současnosti nenabízí v tomto ohledu (3.2.13) žádné zjevné přínosy a naopak je spojen s riziky, která vyplývají z užšího institucionálního propojení také s těmi zeměmi eurozóny, jejichž ekonomika a veřejné finance jsou v současnosti stále ještě zatíženy překonáváním negativní spirály mezi riziky bankovního sektoru a vládního dluhu. Relevantní kompletní vyhodnocení by však vyžadovalo provedení predikce zahrnující řadu faktorů, což jde nad rámec této studie. Kromě rozboru dlouhodobého vývoje sektorů bank a veřejných financí 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 bankovních sektorů v jednotlivých zemích a jeho vliv na schopnost těchto finančních institucí držet vládní dluhopisy. Vzhledem k výše uvedenému je tomuto kritériu přiřazeno hodnocení neutrální, tj. „0“. Toto hodnocení však nelze interpretovat jako hodnocení stavu veřejných financí či bankovního sektoru.

3.3 Shrnutí 3. kapitoly

¹³⁷ Z ukazatelů diskutovaných v kapitole 3.2 vyplývají následující charakteristiky bankovního sektoru ČR:

- relativně vysoká míra kapitalizace a ziskovosti domácího bankovního sektoru,
- spíše nižší podíl nesplacených úvěrů během poslední dekády,
- relativně vysoký objem likvidních aktiv v bilanci bankovního sektoru jako faktor zvyšující jeho odolnost proti náhlým výběrům vkladů i proti vyschnutí likvidity na finančních trzích,
- vysoký podíl financování rozvah bank klientskými vklady, resp. schopnost financování ekonomiky bez obdobné potřeby financování ze zahraničí jako v případě některých jiných zemí,
- nízká míra využití aktiv bank jako zajištění pro jejich financování,
- nízký podíl využití financování od centrální banky,
- nízká úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků jako zdroj odolnosti finančního sektoru,
- nízký podíl zadlužení domácností a nefinančních podniků v cizí měně a nízký podíl cizoměnových závazků domácího bankovního sektoru,
- nižší velikost bilanční sumy bankovního sektoru vzhledem k HDP,
- vyšší koncentrace trhu působící jako faktor potenciálně prohlubující negativní důsledky případné rezoluce,
- dominantní role bankovních subjektů s mateřskými subjekty z eurozóny,
- nižší podíl vkladů finančních institucí z eurozóny na financování domácího bankovního sektoru ve srovnání s ostatními zeměmi regionu CEE,
- významná role bankovního sektoru v ČR jako vlastníka státních dluhopisů domácí vlády,
- (viz také shrnutí v části 3.3).

¹³⁸ 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. Kromě toho také obecně platí, že pokud by existence bankovní unie vedla k posílení přeshraniční solidarity bez adekvátní obezřetnostní regulace, mohlo by docházet k prohlubování problému morálního hazardu a z toho plynoucích nákladů.

¹³⁹ Následující tabulka přehledně shrnuje jednotlivé faktory uvedené v předchozích subkapitolách a doplňuje je o hodnocení ve vztahu k vhodnosti/nevhodnosti vstupu do bankovní unie. Hodnocení přiřazené jednotlivým faktorům je však vždy zapotřebí vnímat jako indikativní a posuzovat je v podrobnějším kontextu jednotlivých dílčích kapitol. Pozorování hodnot jednotlivých ukazatelů (a jejich relativní srovnání) v rámci této kapitoly je samozřejmě následně nutné také dát mj. do kontextu analýzy provedené v dalších kapitolách.

Vybrané charakteristiky bankovního sektoru v ČR	
Faktor (dle příslušné kapitoly)	Indikativní interpretace dle vhodnosti aktuálního vstupu do BU
Míra kapitalizace bankovního sektoru a rizikovost úvěrů	
<i>Relativně vysoká míra kapitalizace domácího bankovního sektoru</i>	(-)
<i>Relativně vysoká ziskovost domácího bankovního sektoru</i>	(-)
<i>Spíše nižší podíl nesplácených úvěrů</i>	(-)
Struktura financování bankovního sektoru	
<i>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>Likvidita bankovního sektoru</i>	(-)
Relativní velikost a cizoměnová struktura zadlužení soukromého sektoru (+ cizoměnová expozice domácího bankovního sektoru)	
<i>Nízká úroveň zadlužení domácností a nefinančních podniků jako zdroj odolnosti finančního sektoru</i>	(-)
<i>Nízký podíl zadlužení domácností a nefinančních podniků v cizí měně a nízký podíl cizoměnových závazků domácího bankovního sektoru</i>	(-)
<i>Nižší velikost bilanční sumy bankovního sektoru vzhledem k HDP</i>	(-)
<i>Koncentrace trhu jako faktor prohlubující negativní důsledky rezoluce</i>	(0)
Expozice vůči bankovnímu sektoru z eurozóny	
<i>Srovnání vlastnické struktury bankovního odvětví v jednotlivých zemích a dominantní role bankovních subjektů s mateřskými subjekty z nově vznikající bankovní unie</i>	(0)
<i>Nižší podíl vkladů finančních institucí z eurozóny na financování domácího bankovního sektoru ve srovnání s ostatními zeměmi regionu CEE</i>	(-)
<i>Problém negativního propojení mezi rizikem vládního dluhu a financováním bankovního sektoru</i>	(-)
<i>Vyšší expozice domácího bankovního sektoru k vládním dluhopisům</i>	(0)

- ¹⁴⁰ Většina z uvedených ukazatelů v kontextu základní teze formulované na začátku kapitoly naznačuje, že z hlediska bezprostředního posílení stability domácího bankovního sektoru by vstup do bankovní unie nebyl dle současného stavu jednotlivých indikátorů přínosný. V jednotlivých ukazatelích se ČR většinou pohybuje v rámci skupiny zemí vykazující v současnosti vyšší míru stability či odolnosti domácího bankovního sektoru. Navíc nelze ani vyloučit, že by důsledky mohly být i záporné, např. s ohledem na náklady, které by vstup do unie vzhledem k charakteristikám českého bankovního sektoru mohl znamenat.⁵¹ Vzhledem k tomu, že jednotlivé ukazatele odrážejí současnou situaci a neobsahují predikce cílené do budoucna, je vhodné s určitým časovým odstupem tuto dílčí analýzu aktualizovat.
- ¹⁴¹ Analýzu v kapitole 3, resp. některé údaje v ní používané, lze využít také k interpretaci některých poznatků z 2. kapitoly. Rozhodování ČR samozřejmě není jakýmkoli způsobem předurčeno analýzami mezinárodních institucí nebo jiných subjektů. Přesto však může být vyhodnocení některých faktorů zmiňovaných v analýze MMF v předchozí kapitole zajímavou dodatečnou informací pro další úvahy. Z hlediska vyhodnocení faktorů, které mohou dle studie MMF (Goyal et al., 2013) ovlivnit (tj. spíše snížit) nákladnost či obtížnost přistoupení k bankovní unii zemí mimo eurozónu, vyplývají následující poznatky.
- ¹⁴² Daná země:
- (1) Má měnu navázanou na euro. Tento faktor se týká v současnosti vzhledem k režimu měnového kurzu například Bulharska, Dánska, nebo Litvy.⁵² V ČR aktuálně dochází dle ČNB k použití kurzu domácí měny jako dalšího nástroje uvolňování měnových podmínek.⁵³
- (2) Má bankovní sektor s vyšším podílem cizoměnových závazků: podíl cizoměnových závazků, je v případě ČR spíše nižší (vizte kapitolu 3.2.8), tj. hodnoty ukazatele také nehovoří pro vstup do bankovní unie.
- (3) Má významnou přítomnost finančních institucí z eurozóny na domácím bankovním trhu: majetková účast zahraničních subjektů ve formě vlastnictví patří v ČR k nejvyšším ze všech zemí (kapitola 3.2.11) i přesto, že rozsah dluhového financování poskytnutého bankovnímu sektoru ze zemí eurozóny je naopak spíše nižší (kapitola 3.2.12).
- ¹⁴³ Z hlediska doporučení MMF by tedy ze tří faktorů kompenzujících náklady pro vstup do bankovní unie byl splněn jeden, a to jen částečně, právě kvůli omezenému rozsahu zahraničního dluhového financování. Ten je třeba vnímat v kontextu analýzy fungování společného dohledu.

⁵¹ Nicméně odhadovat, byť jen přibližně, velikost těchto dopadů se vzhledem k nejistotě budoucího vývoje (vizte také následující odstavec) nejeví jako příliš praktické a z hlediska interpretace výsledku ani věrohodné. To však současně neznamená, že takové dopady nemohou nastat. Jedná se například o hypotetickou situaci krachu bank v jiných členských státech, na jehož řešení by se tuzemské banky (potažmo vláda) musely případně podílet.

⁵² Litva nicméně k 1. 1. 2015 přijala euro.

⁵³ Dle dostupných informací byly intervence prováděny především z počátku po oznámení záměru ČNB oslabit domácí měnu. Od té doby je kurz do značné míry udržován deklarovaným odhodláním ČNB provést v případě potřeby další devizové intervence.

4 Vyhodnocení dopadu účasti ČR v bankovní unii – bankovní dohled a regulace a finanční stabilita

- ¹⁴⁴ 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 regulační požadavky bankovní regulace CRD IV 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.
- ¹⁴⁵ Výkon jednotného dohledu v bankovní unii bude prováděn podle nařízení o SSM a nařízení ECB č. 468/2014⁵⁴ (dále jen „nařízení ECB“). Tyto předpisy nemění ani nezavádí nové obezřetnostní a makro-obezřetnostní regulační požadavky nad rámec CRD IV a CRR.
- ¹⁴⁶ Čtvrtá část dopadové studie je zaměřena na vyhodnocení dopadů účasti či neúčasti ČR v bankovní unii z pohledu bankovního dohledu, regulace a finanční stability. Je rozdělena do tří hlavních částí. První část se zaměřuje na dopady zavedení bankovní unie v období tržní stability, zatímco druhá část se soustřeďuje na období tržní nestability. Rozčlenění daných období má své opodstatnění, neboť přístup orgánů dohledu k výkonu dohledu a aplikaci regulačních pravidel může být odlišný v uvedených obdobích. Proto je nezbytné provedení tohoto oddělení za účelem zajištění komplexnějšího vyhodnocení případných dopadů v souvislosti s účastí či neúčastí ČR v bankovní unii. Třetí část se zabývá problematikou finančních nákladů spojených s účastí v SSM, kterým by byly vystaveny instituce a národní orgány dohledu.

⁵⁴ 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).

4.1 Obecné otázky výkonu dohledu v období finanční stability

ČNB a výkon dohledu

¹⁴⁷ Pokud by byla ČR součástí bankovní unie, podílela by se ČNB v režimu úzké spolupráce⁵⁵ s ECB na výkonu obezřetnostního dohledu nad významnými institucemi a skupinami v rámci tzv. společných dohledových skupin,⁵⁶ prováděla by výkon obezřetnostního dohledu (s omezeními viz Příloha č. 1) nad méně významnými⁵⁷ institucemi, skupinami a českými pobočkami institucí se sídlem v nezúčastněných členských státech,⁵⁸ a prováděla by výkon dohledu nad makro-obezřetnostními riziky⁵⁹ (viz Schéma č. 2). 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 IV 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,⁶⁰ 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.

⁵⁵ Podrobně k podstatě režimu úzké spolupráce viz část 1.1.2.

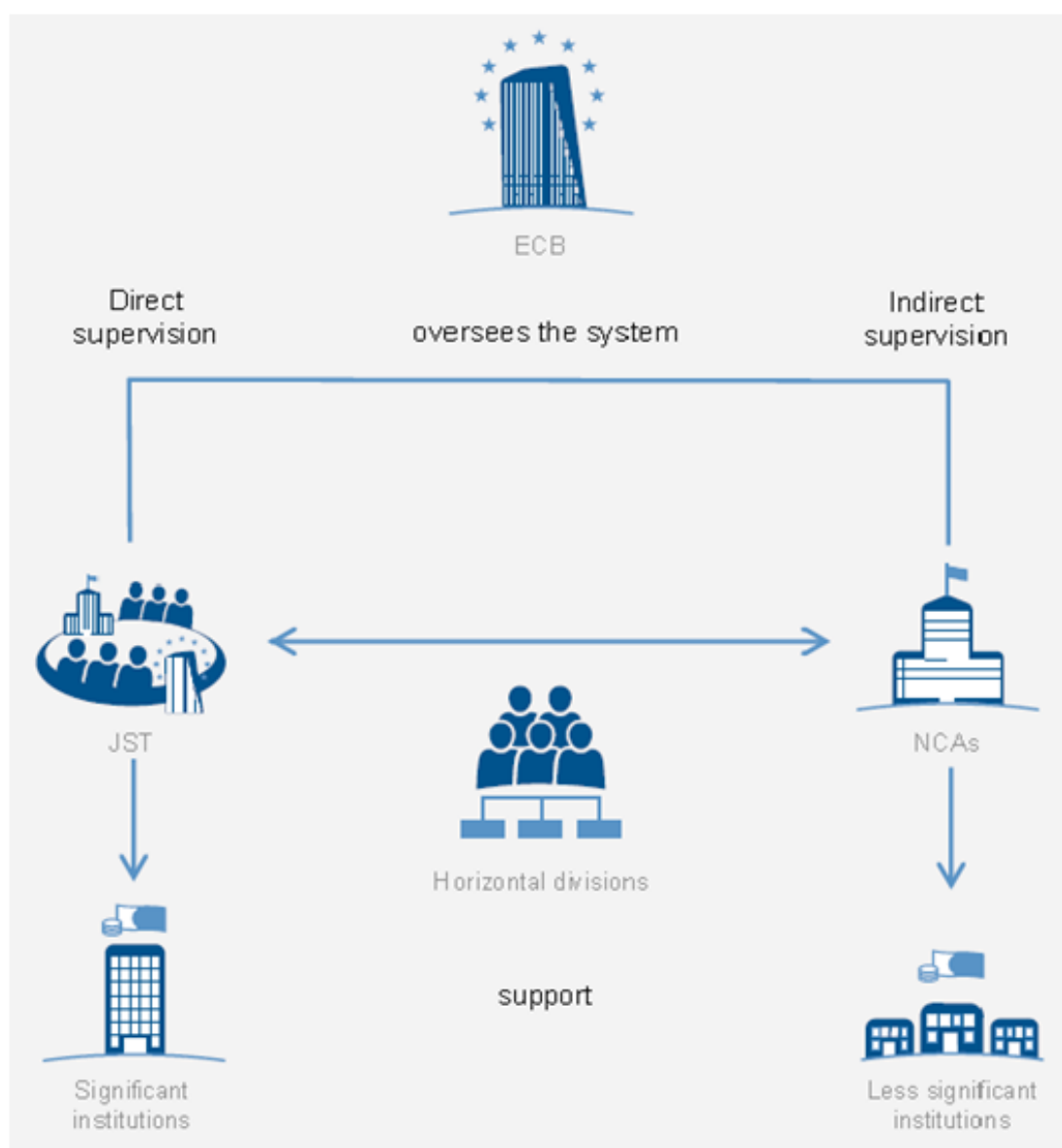
⁵⁶ Čl. 3 nařízení ECB.

⁵⁷ Instituce jsou méně významné na konsolidovaném základě, na nejvyšší úrovni konsolidace v rámci zúčastněných států SSM, nebo individuálně ve zvláštním případě.

⁵⁸ Čl. 6 nařízení o SSM.

⁵⁹ Čl. 5 nařízení o SSM.

⁶⁰ Čl. 6 nařízení o SSM.

Schéma č. 2: Organizace v rámci SSM

JST: Jednotné dohledové skupiny

NCA: národní příslušný orgán

Pramen: ECB (2014c): Guide to Banking Supervision. European Central Bank, September 2014.

¹⁴⁸ ČNB by vykonávala úkoly přidělené pověřeným orgánům zúčastněného státu, pokud jde o získávání informací od institucí⁶¹ v souvislosti s makro-obežretnostním 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.

¹⁴⁹ 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

⁶¹ Jedná se o získávání informací od úvěrových institucí, holdingových společností, smíšených holdingových společností a podniků zahrnutých do konsolidačního celku úvěrové instituce.

tržnímu kolísání. ČNB by měla právo ECB upozorňovat na případné problémy v souvislosti s výkonem dohledu.

¹⁵⁰ ČNB by v bankovní unii byla povinna provádět minimálně jednou ročně přezkum,⁶² ve kterém bude vyhodnocovat případnou změnu ve významnosti institucí a informovat o výsledcích ECB. Pokud ČNB identifikuje změnu ve vztahu k významnosti, budou tyto instituce nebo skupiny následně převedeny pod přímý dohled ECB. Minimálně tři dceřiné instituce působící v ČR, které jsou součástí přeshraničních skupin, však budou pod přímý dohled ECB spadat vždy. Tyto instituce totiž splňují minimálně jedno z kritérií pro určení významnosti⁶³ podle nařízení o SSM a nařízení ECB.

¹⁵¹ Na základě výše uvedeného a skutečnosti, že struktura českého bankovního sektoru se dlouhodobě příliš nemění, by nemělo docházet k častým či opakovaným změnám, co se týče příslušného dohledového orgánu. Častá změna by jistě nebyla vítána, neboť by mohla vést nejenom k nadměrné administrativní a jiné zátěži (jak na straně ČNB, tak institucí), ale rovněž k ohrožení a destabilizování samotného výkonu dohledu a vést k narušení právní jistoty a důvěry v český bankovní sektor.

¹⁵² 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 IV 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.

4.1.1 Výkon dohledu nad mateřskými institucemi a dceřinými institucemi⁶⁴

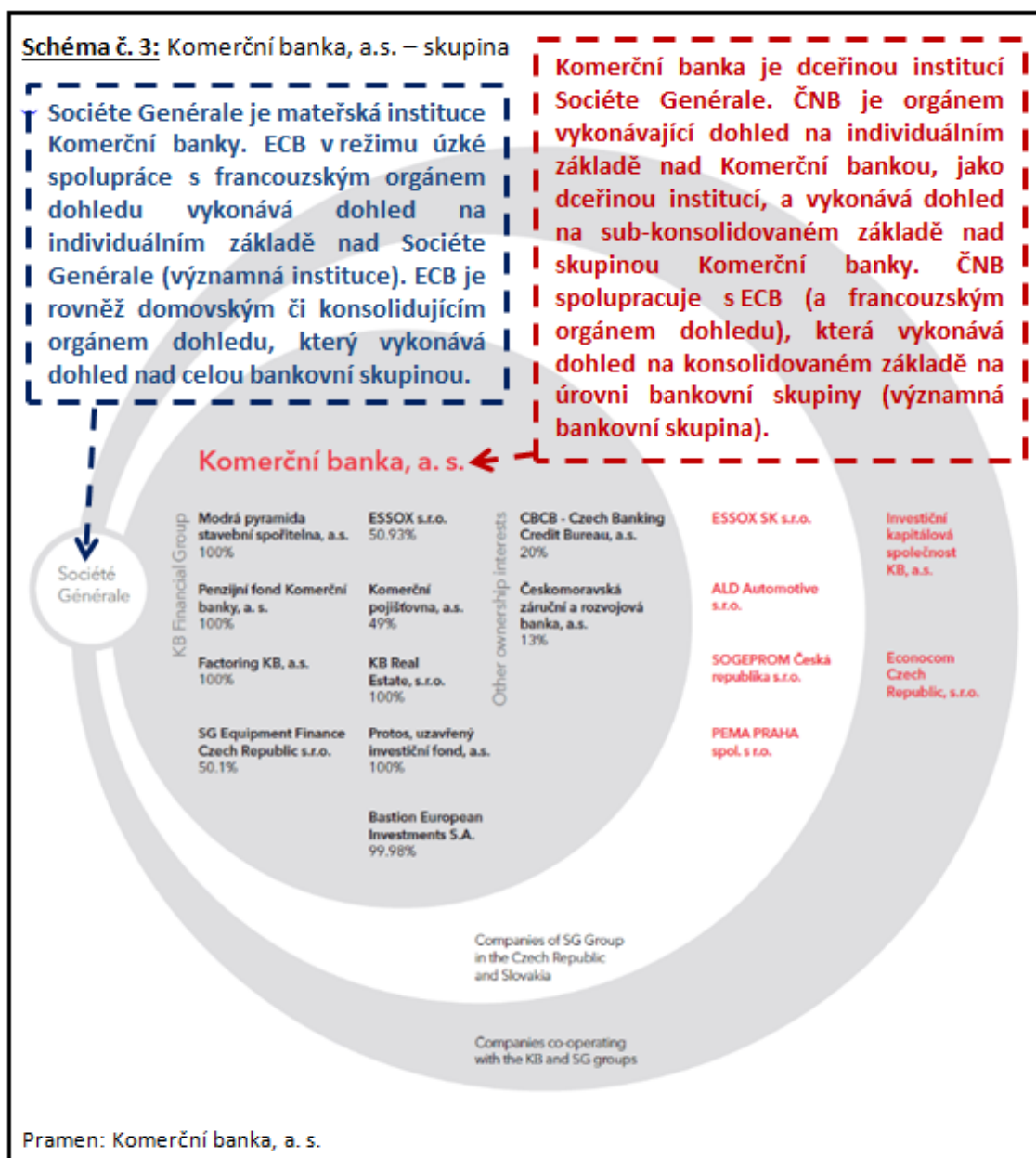
¹⁵³ Orgán dohledu členského státu (ČNB v případě ČR) vykonává mikro-obezřetnostní a makro-obezřetnostní⁶⁵ dohled nad mateřskými a dceřinými institucemi, které jsou v daném členském státě usazeny a licencovány, v souladu s přístupem stanoveným v CRD IV a CRR (viz příklad – Schéma č. 3).

⁶² Čl. 47 odst. 2 nařízení ECB č. 468/2014.

⁶³ Tj. jeden z dohlížených subjektů je jedna ze tří nejvýznamnějších institucí v zúčastněném státě bankovní unie (čl. 40 odst. 2 písm. c) nařízení ECB č. 468/2014 a čl. 6 odst. 4 nařízení o SSM).

⁶⁴ Co se týče terminologie, v právním řádu ČR je mateřská instituce definována jako ovládající instituce a dceřiná instituce jako ovládaná instituce. Nicméně pro účely této studie bude terminologie odpovídat evropské legislativě (tzn. CRD IV a CRR).

⁶⁵ Na základě CRD IV členský stát (diskrece členského státu) pověří orgán k výkonu makro-obezřetnostního dohledu v členském státě, kterým může být orgán dohledu (ČNB v ČR) nebo určený orgán (*designated authority*). V případě ČR je makro-obezřetnostní dohled vykonáván ČNB, což nemusí odpovídat přístupu jiných členských států (např. Rakousko, Polsko atd.).

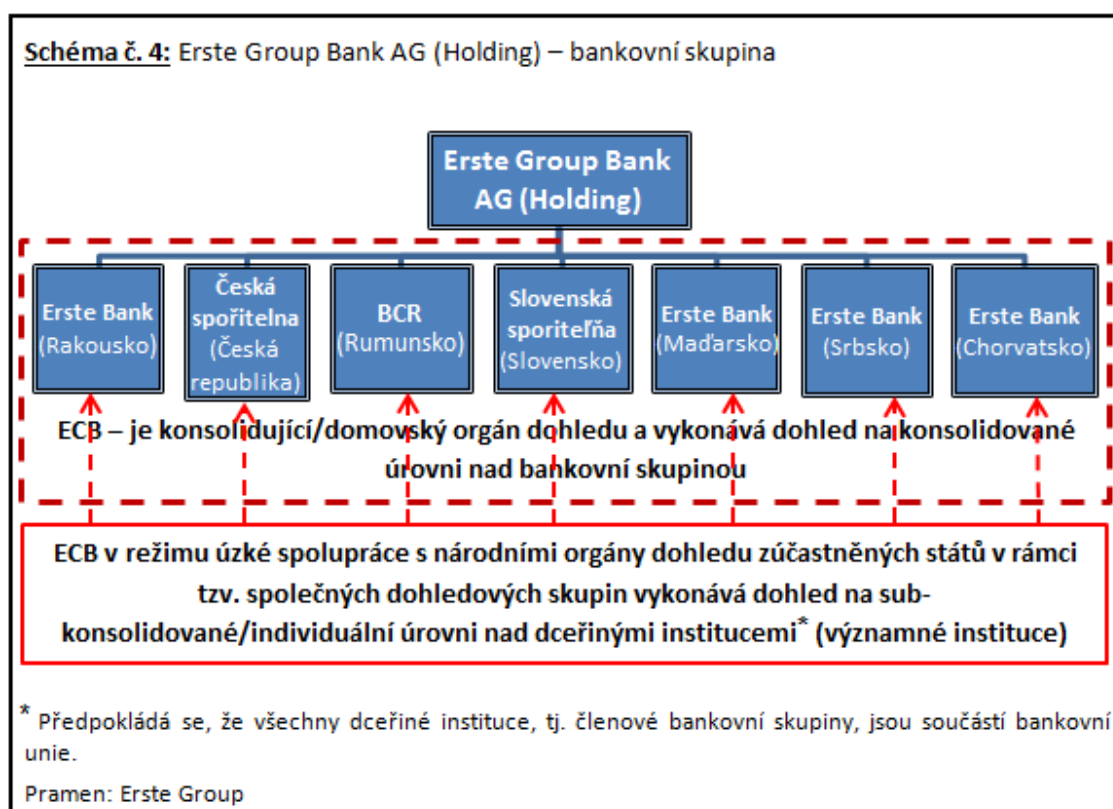


Skupiny a jejich dohled – dohled na konsolidovaném základě

- ¹⁵⁴ Výkon dohledu na konsolidovaném základě je vykonáván orgánem dohledu členského státu, ve kterém byla licencována mateřská instituce,⁶⁶ tzn. orgánem dohledu vykonávajícím dohled na individuálním základě nad mateřskou institucí.
- ¹⁵⁵ Dohled nad skupinami je vykonáván v režimu úzké spolupráce mezi orgánem dohledu vykonávajícím dohled nad mateřskou institucí a orgány dohledu vykonávajícími dohled nad dceřinými institucemi s tím, že nedohodnou-li se příslušné orgány jinak, orgán dohledu vykonávající dohled nad mateřskou institucí je konsolidujícím orgánem dohledu nad skupinou. Konsolidující orgán dohledu nese odpovědnost za výkon dohledu

⁶⁶ Mateřská instituce je mateřská instituce v členském státě nebo mateřská instituce v EU, mateřská finanční holdingová společnost nebo mateřská smíšená finanční holdingová společnost v členském státě nebo mateřská finanční holdingová společnost v EU nebo mateřská smíšená finanční holdingová společnost v EU.

na konsolidovaném základě, a orgány dohledu odpovědné za dceřiné instituce nesou odpovědnost za výkon dohledu na individuálním, případně sub-konsolidovaném základě. Dohled obezřetnostních pravidel vyžadovaných na konsolidovaném základě, včetně případných opatření k nápravě, je tedy v kompetenci konsolidujícího orgánu dohledu, zatímco dohled obezřetnostních pravidel účinných na individuálním/sub-konsolidovaném základě, včetně případných nápravných opatření, je v kompetenci orgánu dohledu nad dceřinými institucemi. Dosavadní přístup se mění, pokud členský stát vstoupí do bankovní unie. V případě bankovní unie bude roli konsolidujícího orgánu dohledu vykonávat ECB, která rovněž převezme výkon dohledu nad dceřinými institucemi, který bude nově probíhat v režimu úzké spolupráce mezi ECB a národními orgány dohledu v rámci tzv. společných dohledových skupin (viz příklad – Schéma č. 4).



- ¹⁵⁶ Předmětem dohledu nad skupinou je posouzení přiměřenosti kapitálu a přiměřenosti likvidity skupiny jako celku i jednotlivých institucí ve skupině. Opatření v souvislosti s přiměřeností kapitálu a likvidity jsou primárně přijímána společným rozhodnutím konsolidujícího orgánu dohledu a všech orgánů dohledu odpovědných za dohled nad dceřinými institucemi v rámci kolegia orgánů dohledu. Společné rozhodnutí o obezřetnostních požadavcích se týká jak opatření na individuálním/sub-konsolidovaném základě, tak opatření na úrovni celé skupiny. Výše uvedený proces přijímání společných rozhodnutí bude předmětem změny v návaznosti na zavedení bankovní unie. V rámci bankovní unie budou prvně přijímána společná rozhodnutí na úrovni ECB a následně ECB prosazována v kolegiích orgánů dohledu při přijímání společných rozhodnutí týkající se přiměřenosti kapitálu a likvidity.

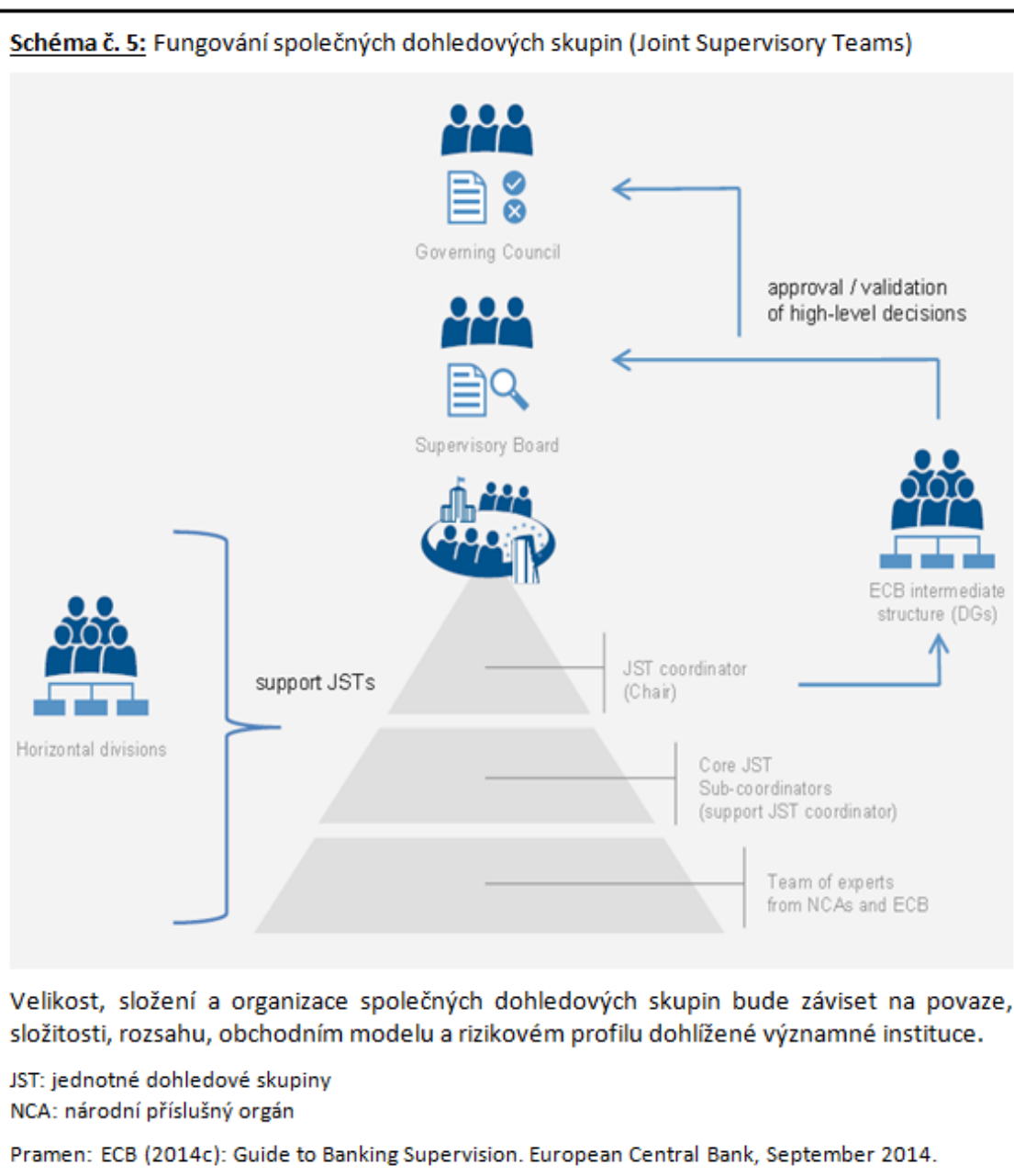
- ¹⁵⁷ V případě, kdy společného rozhodnutí není dosaženo, přijme konsolidující orgán vlastní rozhodnutí účinné na konsolidovaném základě a dotčený orgán přijme vlastní rozhodnutí účinné na individuálním/sub-konsolidovaném základě po náležitém zohlednění názorů a výhrad ostatních orgánů, pokud konsolidující orgán dohledu nebo dceřiný orgán dohledu nepostoupí záležitost orgánu EBA v souladu s čl. 19 nařízení č. 1093/2010 – závazná mediace orgánu EBA. Tento přístup zůstává nezměněn se zavedením bankovní unie s tím, že se jedná o vztah mezi ECB a orgánem dohledu nezúčastněného členského státu. Co se týče zúčastněných států bankovní unie, budou společná rozhodnutí přijímána na úrovni ECB (tzv. „home-host issue“ zaniká).

4.1.2 Spolupráce ECB s příslušnými orgány členských států v rámci SSM

- ¹⁵⁸ ECB bude odpovídat za účinné a konzistentní fungování jednotného výkonu dohledu v bankovní unii v rámci jí přidělených funkcí podle nařízení o SSM (viz Příloha č. 1). Povinnosti spojené s jednotným výkonem dohledu budou rozděleny mezi ECB a národní orgány zúčastněných států s tím, že oba orgány dohledu ponесou odpovědnost za jejich plnění. Možnost kompenzace, kterou bude mít ČR vůči ECB v případě jejího selhání k dispozici, je teoretická (viz dále v oddílu 4.1.14.4). Pokud by ČR vstoupila do bankovní unie, bude výkon jednotného dohledu v rámci bankovní unie prováděn v režimu úzké spolupráce mezi ECB a ČNB. ECB by vždy prováděla výkon svých dohledových funkcí prostřednictvím ČNB, protože ECB nemá přímé pravomoci vůči institucím mimo státy eurozóny.⁶⁷ ČNB by měla podřízenou roli při zajištění a samotném provádění odpovídajícího jednotného výkonu dohledu.
- ¹⁵⁹ ČNB by spolupracovala pod vedením ECB na výkonu dohledu nad významnými institucemi a skupinami v rámci tzv. společných dohledových skupin⁶⁸ složených z představitelů ECB a ČNB (bude pod vedením zaměstnance ECB), kteří se budou aktivně podílet na výkonu jednotného dohledu nad významnými institucemi a skupinami (viz Schéma č. 5). ECB by měla veškeré rozhodovací pravomoci v souvislosti s výkonem dohledu podle platných regulatorních pravidel (CRD IV, CRR a BRRD) a právního řádu ČR, zatímco pravomoci ČNB by byly výrazně omezeny (zejména ve vztahu k významným institucím a skupinám) na výkon rozhodnutí ECB.

⁶⁷ ČR by musela zajistit, že ČNB bude podřízena jakýmkoliv pokynům a požadavkům ECB, včetně podávání informací a přijmout odpovídající legislativu k zajištění, že ČNB bude povinna přijmout jakékoliv opatření požadované ECB (čl. 7 nařízení o SSM).

⁶⁸ Čl. 3 nařízení ECB č. 468/2014.



¹⁶⁰ Co se týče samotného výkonu dohledu nad institucemi a skupinami, jsou bankovní regulace a postupy dohledu a řešení problémů institucí harmonizovány pro celou EU. To se vztahuje na národní orgán dohledu stejně jako na ECB. Je zřejmé, že ECB bude primárně zaměřena na dohled nad významnými institucemi, včetně systémově významných institucí (zejména tzv. globálně systémově významných institucí) a nad mateřskými institucemi velkých skupin, které působí v zúčastněných státech, protože nad těmito subjekty bude provádět přímý dohled. Méně významné instituce (působící v ČR) a specifické potřeby členských států ponechá ECB na národních orgánech dohledu (ECB bude monitorovat prováděný výkon dohledu národními orgány zúčastněných států). V případě těchto institucí budou národní orgány dohledu rovněž jednat dle nařízení, instrukcí a obecných pokynů ECB v souvislosti s výkonem dohledu podle platných regulatorních pravidel (CRD IV, CRR a BRRD). To je zcela přirozené,

neboť ECB zpočátku nebude, pokud jde o významné instituce, detailně obeznámena s podmínkami na trhu (především menších) členských států. Nebude tak mít předpoklady zohledňovat případná místní specifika, jak činí národní orgán dohledu. Rovněž to však neznamená, že bude ECB smět ignorovat méně významné instituce v daném členském státě. Samotné nařízení o SSM a nařízení ECB stanovují pravidla a povinnosti ECB vůči méně významným institucím a skupinám, včetně spolupráce a povinností směrem k příslušným národním orgánům dohledu.⁶⁹ Navíc bude ECB v rámci bankovní unie odpovědná za celkový výkon dohledu, efektivní fungování jednotného dohledu a zajištění důsledného uplatňování vysokých dohledových standardů. Je otázkou, jak bude výkon jednotného dohledu vypadat v praxi, protože ECB dosud dohled nad bankovním sektorem nevykonávala, a zda bude ECB ve srovnání se zkušenými národními orgány důslednější či nikoliv. Ovšem vzhledem k tomu, že zavedení jednotného dohledu a převedení dohledu na ECB je motivováno snahou zvýšit průměrnou kvalitu dohledu, lze očekávat, že ECB bude usilovat o důsledný výkon dohledu s cílem zlepšit jeho kvalitu, zejména v některých státech eurozóny, což může případně přinášet i nové pohledy. I za tím účelem ECB přijímá nové pracovníky z řad národních orgánů dohledu. Přes očekávané úsilí ze strany ECB je nutné konstatovat, že samotné zlepšení výkonu dohledu po převedení přímých pravomocí na ECB nemůže být nijak zaručeno, zejména v počátcích fungování SSM. Lze uvést, že první zkušenosti získala ECB již při prověřování aktiv a provádění stresového testování ve spolupráci s EBA a orgány dohledu. Výsledky byly uveřejněny v průběhu podzimu 2014, tedy před převzetím odpovědnosti za dohled ECB.

4.1.3 ČNB a výkon dohledu

- ¹⁶¹ V případě, že by ČR vstoupila do bankovní unie, byla by ČNB ve vztahu k významným institucím zbavena omezujících 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.⁷⁰ 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.⁷¹ Na druhou stranu ČR i v případě vstupu do bankovní unie zůstane právo využít tzv. národní diskrece členského státu dle čl. 493

⁶⁹ Např. čl. 1 nařízení ECB č. 468/2014.

⁷⁰ 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.

⁷¹ V tomto ohledu nebyly identifikovány žádné právní překážky v právních řádech 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).

odst. 3 CRR,⁷² 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. Evropská komise má navíc do konce roku 2015, nejpozději ovšem do roku 2029 či do okamžiku předložení nového legislativního návrhu, navrhnout revizi diskrece členského státu,⁷³ resp. národního orgánu dohledu členského státu podle čl. 400 odst. 2 CRR týkající se zejména vnitroskupinových transakcí.⁷⁴ Nová legislativní úprava stanovující diskrece národních orgánů dohledu u limitů velkých expozic u vnitroskupinových transakcí ukončí platnost přechodného ustanovení podle čl. 493 odst. 3 CRR – ustanovení upravující diskreci členského státu ve vztahu k výjimkám u limitů velkých expozic.

- ¹⁶² 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 zdroje⁷⁵ do 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.⁷⁶ 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.

⁷² 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 přesahující časový horizont této studie.

⁷³ Čl. 507 CRR.

⁷⁴ Podle čl. 507 CRR je povinna Evropská komise provést do 31. 12. 2015 přezkum a vypracovat zprávu o uplatňování výjimek, včetně výjimek u vnitroskupinových transakcí, u limitů velkých expozic podle čl. 400 odst. 2 CRR (diskrece národního orgánu dohledu) včetně toho, zda udělování výjimek stanovených v čl. 400 odst. 2 má být dobrovolné, a předložit tuto zprávu Evropskému parlamentu a Radě, případně spolu s legislativním návrhem. Evropská komise se bude ve své zprávě a případném legislativním návrhu soustředit také na možné zrušení diskrečních pravomocí národních orgánů dohledu podle čl. 400 odst. 2 písm. c), tj. výjimek u limitů velkých expozic u vnitroskupinových transakcí, a na jejich případné uplatňování na úrovni EU.

⁷⁵ 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 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.

⁷⁶ Čl. 1 nařízení o SSM, čl. 8 CRR, čl. 493 odst. 3 CRR, čl. 23 odst. 1 písm. e) a f) BRRD aj.

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.

- ¹⁶³ ECB bude v režimu úzké spolupráce s ČNB vykonávat dohled nad (minimálně) třemi nejvýznamnějšími institucemi⁷⁷ 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 (jejich podíl např. na aktivech celého bankovního sektoru dosahuje více než 58 %).⁷⁸

4.1.4 Obezřetností požadavky

- ¹⁶⁴ 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 regulační 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 regulačních pravidel CRD IV a CRR obdobně jako dosud a omezovat případné negativní dopady, např. způsobem (ne)využití určitých diskrecí (např. nevyužitím regulačních 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).⁷⁹ Neúčast v bankovní unii by ČNB umožnila kontrolovat předmětné vztahy, mít bezprostřední odpovědnost za finanční stabilitu i snižování rizika případného přenosu finanční nákazy.

⁷⁷ Pro zjednodušení bráno podle kritéria tři nejvýznamnějších institucí v daném státě. Pro definitivní rozhodnutí je podstatná celá řada dalších kritérií, jejichž analýza však přesahuje rámec této studie.

⁷⁸ Jedná se o následující skupinu velkých bank: Komerční banka, a.s., Československá obchodní banka, a.s., a Česká spořitelna, a.s.

⁷⁹ Čl. 8 odst. 1 písm. c) CRR.

¹⁶⁵ 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 ČR 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 ECB⁸⁰ nebo EBA (případně může být řešeno i na úrovni Evropské komise),⁸¹ 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 vystoupit z bankovní unie.⁸²

¹⁶⁶ ECB bude vždy povinna postupovat při výkonu dohledu v souladu s platnými regulačními pravidly EU a právním řádem zúčastněného státu bankovní unie. Právní rámec však ponechává důležité diskrece v rámci stávajících pravidel, proto by přístup ECB mohl být odlišný nežli přístup ČNB a mohl by způsobit oslabení institucí a celého finančního sektoru ČR. Míra odlišnosti přístupu ECB je však do jisté míry limitována existencí doporučení Basilejského výboru pro bankovní dohled, ze kterých vychází i obezřetnostní pravidla promítnutá do CRD IV a CRR. Doporučení jsou přijímána nejenom členy Basilejského výboru, mezi které patří mj. i ČR, ale obecně celosvětově. Zmíněný výbor rovněž publikoval tzv. Basilejské základní principy efektivního bankovního dohledu a metodiku základních principů. Tyto dokumenty obsahují 25 principů, které jsou celosvětově přijímány jako minimální standardy nejen pro bankovní

⁸⁰ Čl. 24 nařízení č. SSMR.

⁸¹ Čl. 17 nařízení č. 1093/2010.

⁸² 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.

regulaci, ale i výkon dohledu. Basilejský výbor následně sleduje a vyhodnocuje dodržení jím stanovených požadavků. Odchylení se od požadavků je sice možné, avšak omezené v rámci daných možností.

- ¹⁶⁷ Co se týče diskrecí uvedených v CRD IV a zmocnění pro dohledový orgán uvedených v CRR, jejich využití bude v rámci jednotného dohledu na rozhodnutí ECB. Využití těchto diskrecí neznamená z hlediska institucí a jejich skupin vždy pouze zpřísnění daných podmínek a požadavků, ale někdy naopak jejich uvolnění. Obecně platí, že přeshraničně působící skupiny mohou vnímat stanovení různých požadavků regulátory negativně, neboť jsou spojeny s finančními a jinými náklady v závislosti na tom, jak je která skupina řízena. Zde je třeba upozornit na to, že CRR obsahuje také tzv. národní diskrece členského státu (např. již výše zmíněná diskrece dle čl. 493 odst. 3), jejichž využití bude na rozhodnutí členského státu bez ohledu na jeho účast či neúčast v bankovní unii.
- ¹⁶⁸ Ze CRR vyplývají Evropské komisi povinnosti prověřit vybraná ustanovení s diskrecemi a podat Evropskému parlamentu a Radě zprávu (do konce roku 2014) o jejich účelnosti, případně předložit legislativní návrh na jejich úpravu. Na základě současného vývoje na EU úrovni lze očekávat, že cílem bude omezení diskrecí a zmocnění, a tedy i možností rozhodování národními regulátory. Zpráva se bude týkat úrovně aplikace požadavků (na konsolidované i individuální úrovni), pokud jde o Pilíř II (možnost regulátora stanovit další požadavky na kapitál), řízení společnosti (governance), řízení rizik a politiky odměňování podle CRD IV a dalších obezřetnostních pravidel aplikovaných na konsolidované a individuální úrovni podle CRR.

4.1.5 Likvidita

- ¹⁶⁹ CRR, včetně Delegovaného aktu Evropské komise k likviditě, zavádí nová evropská pravidla likvidity. Doposud měly členské státy zavedena individuální pravidla upravující problematiku řízení likvidity na národní úrovni.
- ¹⁷⁰ Pokud jde o dohled nad likviditou, CRR⁸³ 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 jejich 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 dohledu. Současné musí být splněny podmínky stanovené v CRR, např. že mezi členy skupiny musí

⁸³ Čl. 8 CRR.

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.

- ¹⁷¹ Vznik přeshraničních skupin je podmíněn dohodou příslušných orgánů mj. o hodnocení, zda podskupina dodržuje požadavky na likviditu podle CRD IV. 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.
- ¹⁷² 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 CRR⁸⁴ a Delegovaného aktu Evropské komise k likviditě.⁸⁵ 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. Povolování 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.
- ¹⁷³ 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.

⁸⁴ Čl. 8, čl. 21, čl. 422 a čl. 425 CRR.

⁸⁵ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 2015/61 ze dne 10. 10. 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).

- ¹⁷⁴ Závěrem je nutné říci, že regulační pravidla, zejména splnění specifických požadavků podle CRR,⁸⁶ 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 (regulačně stanovená povinnost mateřským institucím, která není ovlivněna účastí či neúčastí v bankovní unii).

4.1.6 Limity velkých expozic

- ¹⁷⁵ Orgány dohledu členských států jsou povinny dohlížet na dodržování limitů velkých expozic⁸⁷ institucemi podle CRR s cílem řešit a kontrolovat riziko koncentrace.⁸⁸ 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,⁸⁹ pokud budou splněny regulačně nastavené podmínky.⁹⁰
- ¹⁷⁶ 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,⁹¹ která umožňuje samostatně dle vlastního uvážení nastavit výjimky u limitů velkých expozic, a omezit tak transfery volných zdrojů v rámci skupin (viz odst. 161).⁹²
- ¹⁷⁷ 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,

⁸⁶ Zejména požadavků podle čl. 8 odst. 1 CRR.

⁸⁷ Čl. 395 CRR.

⁸⁸ Čl. 81 CRD IV.

⁸⁹ Čl. 400 odst. 2 CRR.

⁹⁰ Čl. 400 odst. 3 CRR.

⁹¹ 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 přesahující časový horizont této studie.

⁹² Čl. 400 odst. 2 a čl. 493 odst. 3 CRR.

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 státům⁹³ týkající se výjimek limitů velkých expozic, a nezabrání tak uvolňování pravidel upravující limity velkých expozic u vnitroskupinových transakcí (viz odst. 161).

¹⁷⁸ 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 poboček bank, na které se nevztahují limity velkých expozic a u kterých by byl výkon dohledu vykonáván orgánem domovského státu.

¹⁷⁹ 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.⁹⁴ Pokud vznikne likviditní podskupina v pravomoci ECB,⁹⁵ i kdyby ČR využila diskreci členského státu umožňující nastavení výjimek u limitů velkých expozic (viz odst. 161), 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.

¹⁸⁰ Mimo likviditní podskupinu i při dodržení limitů velkých expozic je možné provést výměnu likviditních 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,⁹⁶ 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,⁹⁷ aby

⁹³ Čl. 493 odst. 3 CRR.

⁹⁴ Čl. 400 odst. 3 CRR.

⁹⁵ Čl. 400 odst. 2 CRR.

⁹⁶ Čl. 8 odst. 1 CRR.

⁹⁷ 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

byla zajištěna její patřičná likvidnost. Zmíněná striktní regulatorní kritéria se rovněž vztahují na mateřské instituce, které musí držet daná aktiva za likviditní podskupinu.

4.1.7 Makro-obezřetností dohled a požadavky

- ¹⁸¹ 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-obezřetnostními 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 IV, a dalších nástrojů zahrnutých v CRR umožňujících dočasné zpřísnění na dobu nejvýše dvou let za účelem zabránění závažným nepříznivým důsledkům systémových nebo makro-obezřetnostních 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 k jednotlivým finančním institucím na základě národního práva v případech, kdy takové pravomoci nejsou přímo svěřeny ECB.
- ¹⁸² 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 makro-obezřetnostního dohledu v ČR.

4.1.8 SSM a bankovní skupiny

- ¹⁸³ Zavedení jednotného výkonu dohledu v bankovní unii bude znamenat zásadní posun od dosavadního výkonu dohledu na národní úrovni, neboť bude představovat novou centralizovanou formu dohledu. Té bude podléhat velká část členských států EU.
- ¹⁸⁴ Kromě efektivního výkonu dohledu ze strany ČNB mají na dlouhodobou stabilitu českého bankovního sektoru vliv i další faktory. Jedná se zejména o odpovědné chování vlastníků (tj. mateřských institucí),⁹⁸ silnou kapitálovou vybavenost institucí nebo náležitou správu

ze dne 10. 10. 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)).

⁹⁸ Přístup ČNB k výkonu dohledu je zcela zásadní. Nicméně není jediným aspektem ovlivňující sílu a stabilitu institucí, a proto tyto další faktory nesmí být potlačovány. Např. přístup vlastníků institucí má rovněž přímý a nezanedbatelný vliv na jejich sílu, odolnost a stabilitu. V případě, že v krizové situaci vlastníci institucí, tj. mateřské instituce, by mohly mít tendenci nadměrně využívat zdrojů dceřiných institucí ve prospěch záchrany jiné dceřiné instituce nebo samotné mateřské instituce. Je úkolem orgánu dohledu odpovědného za výkon dohledu zabránit tomuto scénáři. Rovněž nastavení regulatorních pravidel přispívá k zabránění takového scénáře a zajištění stability institucí a finančního systému členských států.

a řízení společností a obezřetné řízení rizik. Dceřiné instituce jsou velmi důležitým a stabilním zdrojem zisku pro skupiny, což zdůrazňuje jejich významnost pro mateřské instituce. Z jistého pohledu může být integrované řízení skupin a integrovaný dohled úspěšnějším při řešení některých problémů, ale může rovněž představovat riziko z hlediska snadnějšího přenosu nákazy. Celá skupina je principiálně založena na tom, že je propojena a řízena jako celek s tím, že přeshraniční financování má z hlediska řízení rizik svá specifika. Lze připomenout, že nárůstu systémového rizika, jehož jádrem je podle ECB právě efekt nákazy, se obezřetnostní regulace snaží na základě poznatků z krize zabránit. Konkrétně lze jmenovat znevýhodňující koeficient korelace 1,25 na expozice vůči všem velkým subjektům finančního sektoru (tj. i vůči členům stejné skupiny) v rámci IRB přístupu pro úvěrové riziko nebo kapitálovou rezervu pro systémově významné instituce.

- ¹⁸⁵ Budoucí přístup mateřských institucí vůči dceřiným institucím působícím v ČR bude mít na český bankovní sektor (jeho rozvoj a vývoj) a finanční systém ČR jako takový nepopíratelně dopad, tak jako doposud, neboť český bankovní sektor je dominován dceřinými institucemi. Proto je zcela v zájmu ČR aktivně vyhodnocovat dopady nového prostředí na chování a přístup mateřských institucí (nejenom) vůči dceřiným institucím působícím v ČR bez ohledu na to, zda ČR bude součástí bankovní unie či nikoliv.

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

- ¹⁸⁶ 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.
- ¹⁸⁷ 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.
- ¹⁸⁸ V současnosti mají dceřiné instituce působící v ČR o 1 – 3 stupínky (notche) vyšší úvěrové hodnocení od Moody's než jejich zahraniční mateřské instituce. Lze uvést, že

úcast či neúcast ČR v bankovní unie by obecně neměla mít okamžitý dopad na úvěrové hodnocení dceřiných institucí působících v ČR,⁹⁹ a to díky jejich silné a zdravé pozici a nezávislosti na mateřských institucích a vládě ČR. Co se týče dalšího vývoje úvěrového hodnocení dceřiných institucí, agentura Moody's podotýká, že BRRD a SRM by mohly mít určité budoucí negativní dopady na úvěrové hodnocení dceřiných institucí. V současnosti však není vhodné předjímat případné dopady na úvěrové hodnocení českého bankovního sektoru. Zjištění případných hlubších dopadů by vyžadovalo provedení rozsáhlé analýzy, což není nezbytné pro potřeby této dopadové studie.

4.1.10 Pobočky bank

4.1.10.1 Pobočky bank z členského státu

Pobočka banky z členského státu působící v ČR

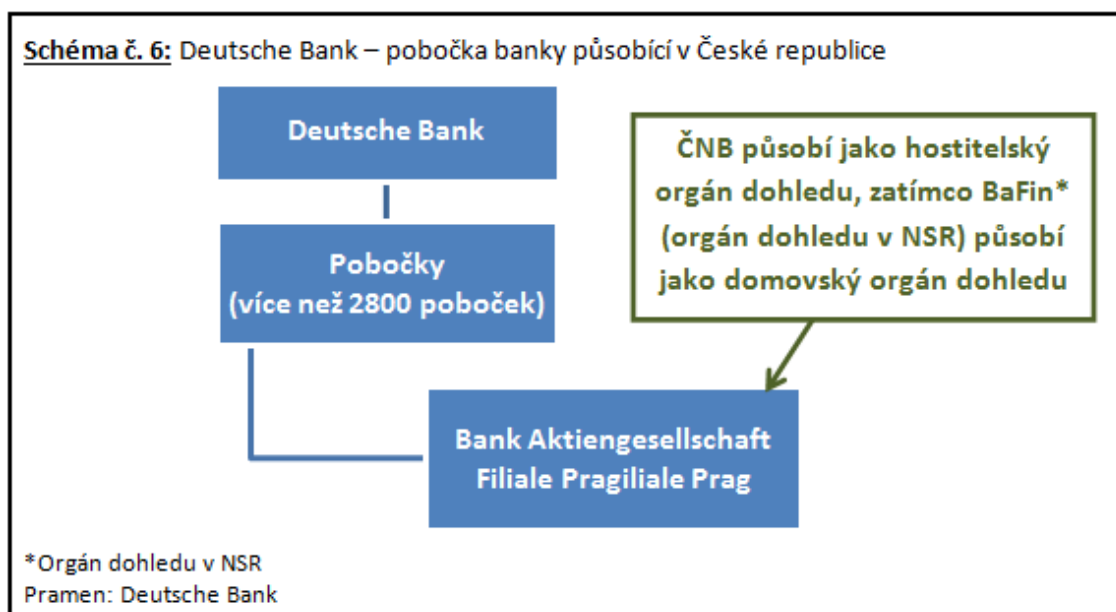
¹⁸⁹ Výkon dohledu a případná opatření vůči pobočkám bank působících v ČR jsou přijímána příslušnými orgány domovského státu. Orgán hostitelského státu má však právo přijmout preventivní opatření a případná předběžná opatření za účelem zajištění finanční stability, pokud orgán domovského členského státu 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 IV 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 iniciativy¹⁰⁰ o urovnání sporu mezi dotčenými orgány za účelem dosažení dohody o dalším postupu při sjednávání nápravy v činnosti pobočky.

¹⁹⁰ Dohledový orgán hostitelského členského státu¹⁰¹ (viz příklad – Schéma č. 6), 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.

⁹⁹ MOODY'S INVESTOR SERVICE, 2013. Rating Action: Moody's affirms ratings of Ceska Sporitelna, Komerční Banka and Československá Obchodní Banka [online]. Dostupné z: <https://www.moody's.com/research/Moodys-affirms-ratings-of-Ceska-Sporitelna-Komerční-Banka-and-Ceskoslovenská-OB-PR_287774>. MOODY'S INVESTOR SERVICE, 2014. Rating Action: Moody's affirms ratings A2/Prime-1 deposit ratings of Ceska Sporitelna [online]. Dostupné z: <https://www.moody's.com/research/Moodys-affirms-A2Prime-1-deposit-ratings-of-Ceska-Sporitelna-as-PR_308009>.

¹⁰⁰ 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.

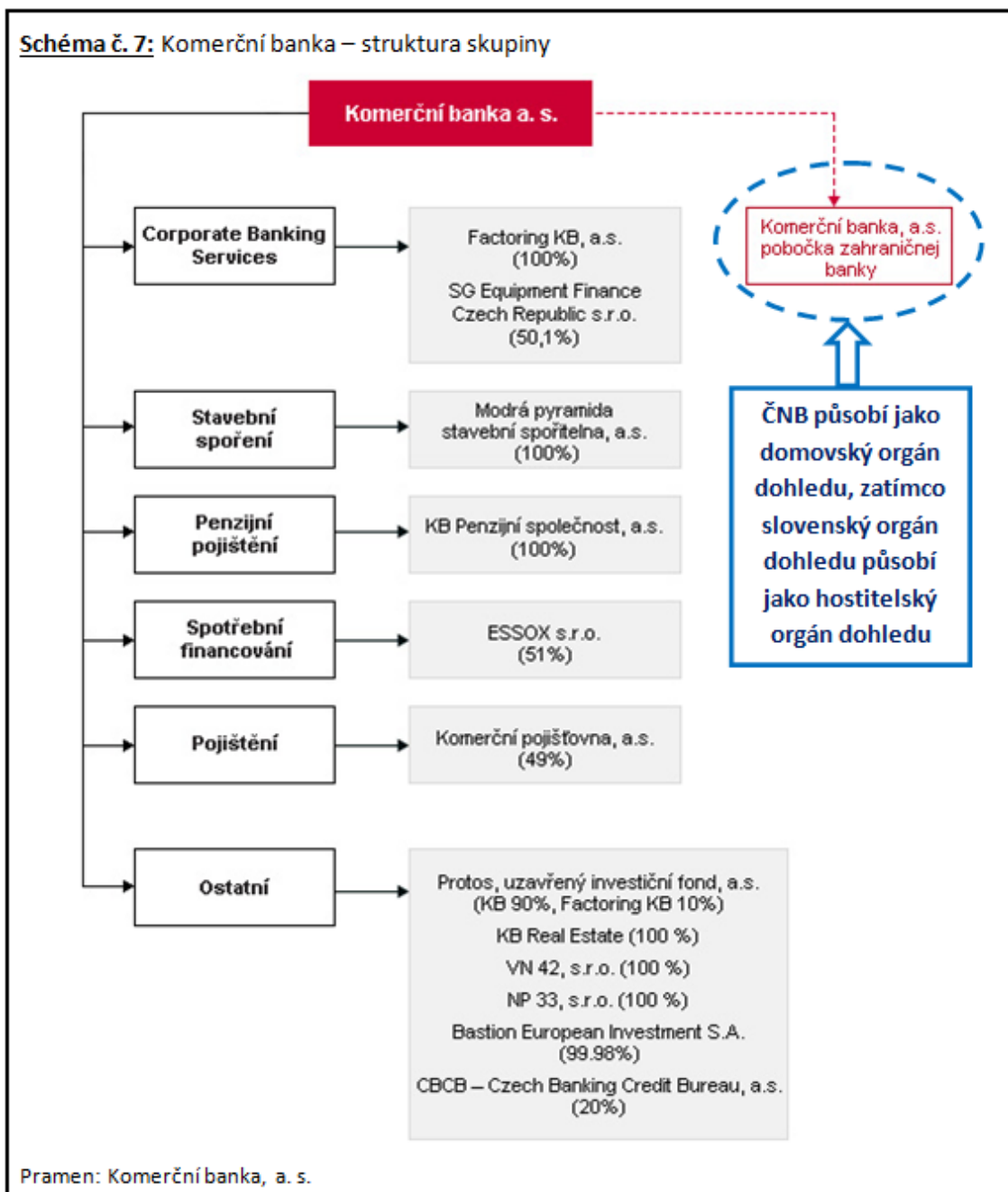
¹⁰¹ Z pohledu ČR je hostitelským orgánem dohledu ČNB.



Pobočka banky z ČR působící v jiném členském státě

¹⁹¹ Dohled nad pobočkami bank mateřských a dceřiných institucí působících v jiných členských státech vykonává národní orgán dohledu (viz příklad – Schéma č. 7). V tomto případě národní orgán dohledu vystupuje jako domovský orgán dohledu¹⁰² a je povinen postupovat v souladu s pravidly vztahujícími se na domovský orgán dohledu podle CRD IV a CRR.

¹⁰² Z pohledu ČR je domovským orgánem dohledu ČNB.



¹⁹² 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

¹⁹³ 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 vyslaný¹⁰³ 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 ECB¹⁰⁴. 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,¹⁰⁵ což z pohledu ČR není zcela významné, a to díky struktuře českého bankovního sektoru a převážné dominanci dceřiných institucí v něm.

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

¹⁹⁴ CRD IV stanovuje, že předpisy upravující činnost poboček institucí ze třetích zemí (dále jen „pobočka banky z jiného než členského státu“) nesmějí být příznivější než ty, které se vztahují na pobočky institucí z jiných členských států EU.

¹⁹⁵ Přístup k výkonu dohledu nad pobočkami bank z jiného než členského státu je upraven v právním řádu ČR. Regulatorní požadavky (např. licencování, kapitálové požadavky, limity velkých expozic, pravidla likvidity atd.), které musí dodržovat pobočky bank z jiného než členského státu, odpovídají regulatornímu přístupu uplatněnému vůči institucím (mateřským a dceřiným institucím) působícím v ČR. Dohled nad těmito pobočkami je prováděn ČNB ve spolupráci s národním orgánem dohledu třetí země (orgány bankovního dohledu jiných zemí).

¹⁹⁶ 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.

4.1.10.3 Přeměna dceřiných institucí na pobočky bank z jiného členského státu

¹⁹⁷ 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

¹⁰³ Podle čl. 19 odst. 1 nařízení o SSM bude zástupce vyslaný národním orgánem dohledu jednat nezávisle a objektivně v zájmu Unie jako celku a nevyžaduje ani nepřijímá pokyny od orgánů či subjektů Unie, od vlád členských států ani od jiných veřejných či soukromých subjektů.

¹⁰⁴ Čl. 19 a čl. 26 odst. 1 nařízení o SSM.

¹⁰⁵ ČR ztratí vliv nad pobočkami bank z jiných zúčastněných ČS působících na českém finančním trhu či nabízející na něm přeshraničně své služby.

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.

- ¹⁹⁸ 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. V roce 2013 došlo k přeměně dceřiné instituce UniCredit na Slovensku na pobočku banky z jiného členského státu (v současnosti se jedná o pobočku české dceřiné instituce UniCredit Bank, Czech Republic and Slovakia, a.s.) a v nedávné době se v médiích objevila prohlášení představitelů skupiny Erste o možnosti soustředění aktivit v ČR.
- ¹⁹⁹ 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; potřebě jednat s více orgány dohledu a plnit jejich požadavky namísto jednoho centrálního orgánu dohledu; atd.
- ²⁰⁰ 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,¹⁰⁶ 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 hypotéční 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. Ze samotného vzniku SSM tak v současné době není možné vyvodit úsudek o míře pravděpodobnosti přeměny právní formy dceřiné instituce na pobočku banky ze zúčastněného státu.
- ²⁰¹ 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

¹⁰⁶ The Financial Transaction Tax.

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 Fond pojištění vkladů (odvod pojistného stejně jako výplaty náhrad by byl prováděn na úrovni mateřské instituce).

- ²⁰² 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 týkající se svobodného usazování.¹⁰⁷ 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.

4.1.11 Role EBA a kolegia dohledových orgánů

- ²⁰³ 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.
- ²⁰⁴ 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 IV, CRR a BRRD vymezují, ve kterých případech může být zahájena závazná mediace).

Rozhodování v rámci kolegií

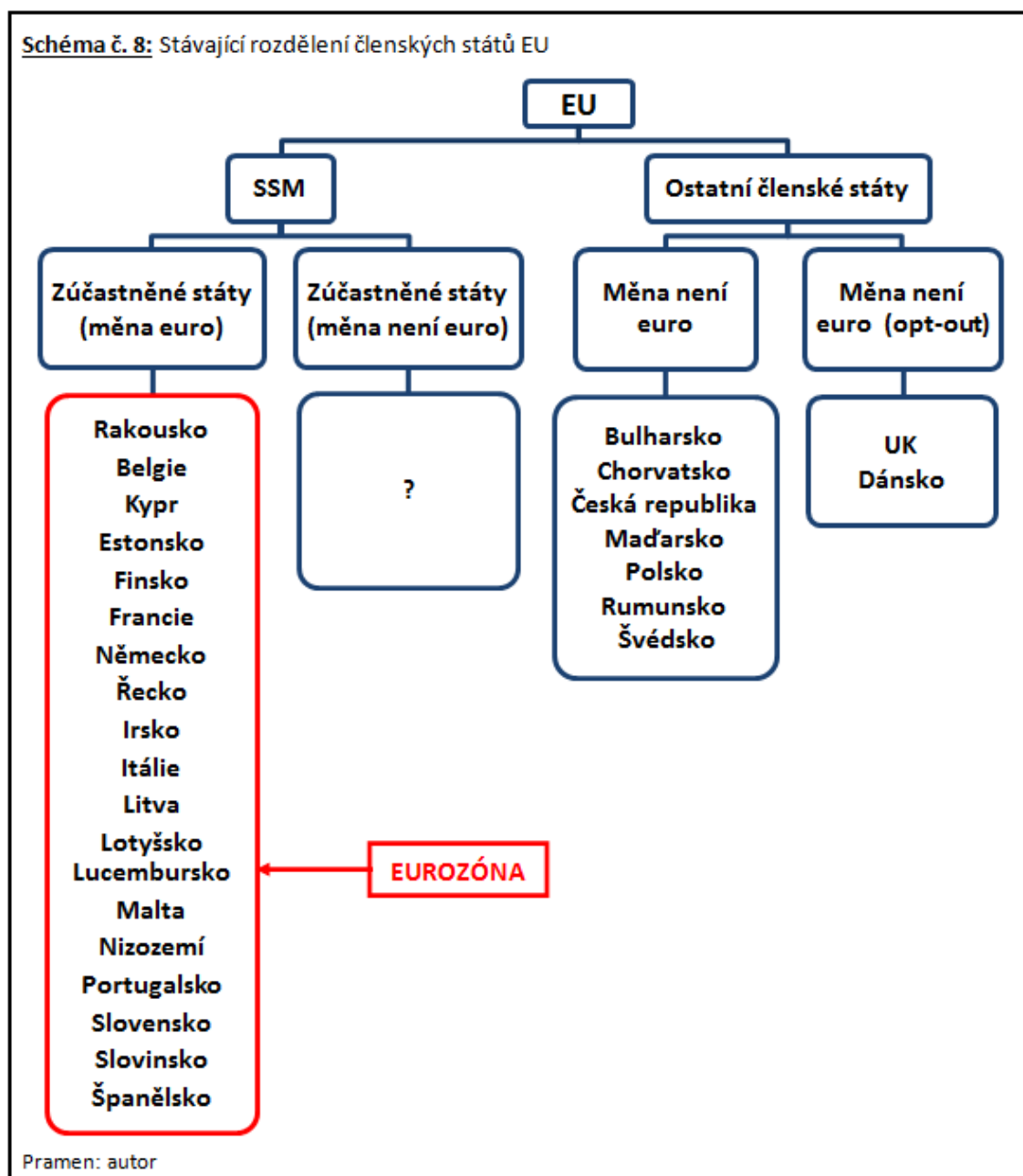
- ²⁰⁵ Pravidla upravující fungování kolegií dohledových orgánů a role orgánu EBA byla předmětem změny v návaznosti na zavedení mechanismu jednotného dohledu. Tomuto

¹⁰⁷ Čl. 49 a následujících SFEU; čl. 33 a čl. 35 CRD IV aj.

novému rámci budou podléhat orgány dohledu všech členských států bez ohledu na to, zda budou či nebudou součástí bankovní unie.

- ²⁰⁶ 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. 1022/2013.¹⁰⁸ Rozhodnutí jsou přijímána v systému dvojí oddělené 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 IV, CRR nebo BRRD) výslovně stanovují. Z tohoto důvodu je významné pro státy mimo eurozónu (viz Schéma č. 8), které se rozhodnou neúčastnit bankovní unie, zavedení systému dvojí oddělené prosté většiny. Došlo k němu společně s přijetím nařízení o SSM a představuje ochranný mechanismus pro nezúčastněné členské státy proti automatickému přehlasování v Radě orgánů dohledu ze strany zúčastněných členských států a zajišťuje jim vyrovnanou, resp. výhodnější 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.

¹⁰⁸ Čl. 44 odst. 1 nařízení o EBA č. 1022/2013.



²⁰⁷ Váha hlasu ČNB (jakožto orgánu nezúčastněného státu) by navíc dále rostla, vstoupí-li některé jiné nezúčastněné státy do bankovní unie, a to až do situace, kdy by mimo bankovní unii zůstalo jen pět členských států. Pokud by počet nezúčastněných států klesl na čtyři nebo méně, výhoda neúčasti v bankovní unii by již nebyla tak silná, ale stále by ČNB společně se zástupci z dalších nezúčastněných členských států měla větší potenciál zablokovat případné nepříznivé rozhodnutí EBA, než pokud by ČR byla členem bankovní unie.¹⁰⁹ Avšak je třeba zdůraznit, že systém hlasovacích pravidel bude předmětem

¹⁰⁹ Dokud by počet nezúčastněných států byl vyšší než čtyři, k přijetí rozhodnutí EBA o klíčových otázkách je zapotřebí také souhlasu nadpoloviční většiny zástupců nezúčastněných států. Například v situaci, kdy by nezúčastněných států bylo 7, ČNB (jakožto orgánu nezúčastněného státu) by pro zablokování rozhodnutí EBA stačilo získat na svou stranu pouze tři z dalších nezúčastněných států. V situaci, kdy by počet nezúčastněných klesl na čtyři či méně, by Rada orgánů dohledu EBA v otázkách závazných mediací a porušení práva EU rozhodovala prostou většinou, musela by však získat hlas alespoň jednoho z oněch čtyř nebo méně zbývajících

přezkumu a případného legislativního návrhu nově upravujícího systém hlasování za účelem zajištění zachování rovnoprávného hlasovacího systému Evropskou komisí na základě nařízení č. 1022/2013,¹¹⁰ pokud se počet nezúčastněných členských států sníží na čtyři.

²⁰⁸ Změna hlasovacích poměrů při poklesu nezúčastněných členských států na čtyři nebo méně se týká rozhodování některých sporů podle nařízení č. 1093/2010.¹¹¹ Pokud jde o další významná rozhodnutí EBA (schvalování pokynů EBA, návrhů závazných technických standardů a rozhodování v mimořádných situacích), bude i po snížení počtu nezúčastněných členských států na čtyři nebo méně pro přijetí rozhodnutí EBA zapotřebí nadpoloviční většiny hlasů nezúčastněných členských států. Váha hlasů orgánů jednotlivých nezúčastněných členských států by byla tedy nadále podstatně vyšší ve srovnání se situací jednotlivých zúčastněných států. Nicméně za účelem zachování rovného postavení zúčastněných a nezúčastněných členských států při hlasování v orgánu EBA budou i tyto další významné oblasti rozhodování předmětem přezkumu a případného legislativního návrhu Evropské komise podle nařízení č. 1022/2013.¹¹²

²⁰⁹ 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.

²¹⁰ Jak bylo již zmíněno, hlasovací systém bude předmětem revize, na jejímž základě může být případně změněn, 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 (viz Schéma č. 8) 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.

nezúčastněných států (v případě, že počet klesne na čtyři státy, bude systém hlasování předmětem revize Evropskou komisí a případného legislativního návrhu). I v situaci, kdy by ČR byla v pozici jednoho ze čtyř států, které musí k rozhodnutí svolit, byla by její pozice silnější, než je-li v pozici jednoho z 24 států, mezi kterými je nutno získat prostou většinu.

¹¹⁰ Čl. 81a nařízení č. 1022/2013.

¹¹¹ Čl. 17 – Porušení práva Unie, a čl. 19 – Urovnávání sporů mezi příslušnými orgány týkajících se přeshraničních situací.

¹¹² Čl. 81a nařízení č. 1022/2013.

ECB, ČNB a kolegia dohledových orgánů

- ²¹¹ Na základě dohledových úkolů svěřených ECB bude ECB v bankovní unii působit jako předseda v kolegiích orgánů dohledu, kde vykonává funkci konsolidujícího orgánu dohledu.¹¹³ 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.¹¹⁴ 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).
- ²¹² Zavedení bankovní unie mění strukturu kolegia dohledových orgánů a díky tomu také způsob vyjednávání s příslušnými orgány členských států účastnících 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 převedeny na ECB s tím, 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.
- ²¹³ 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.

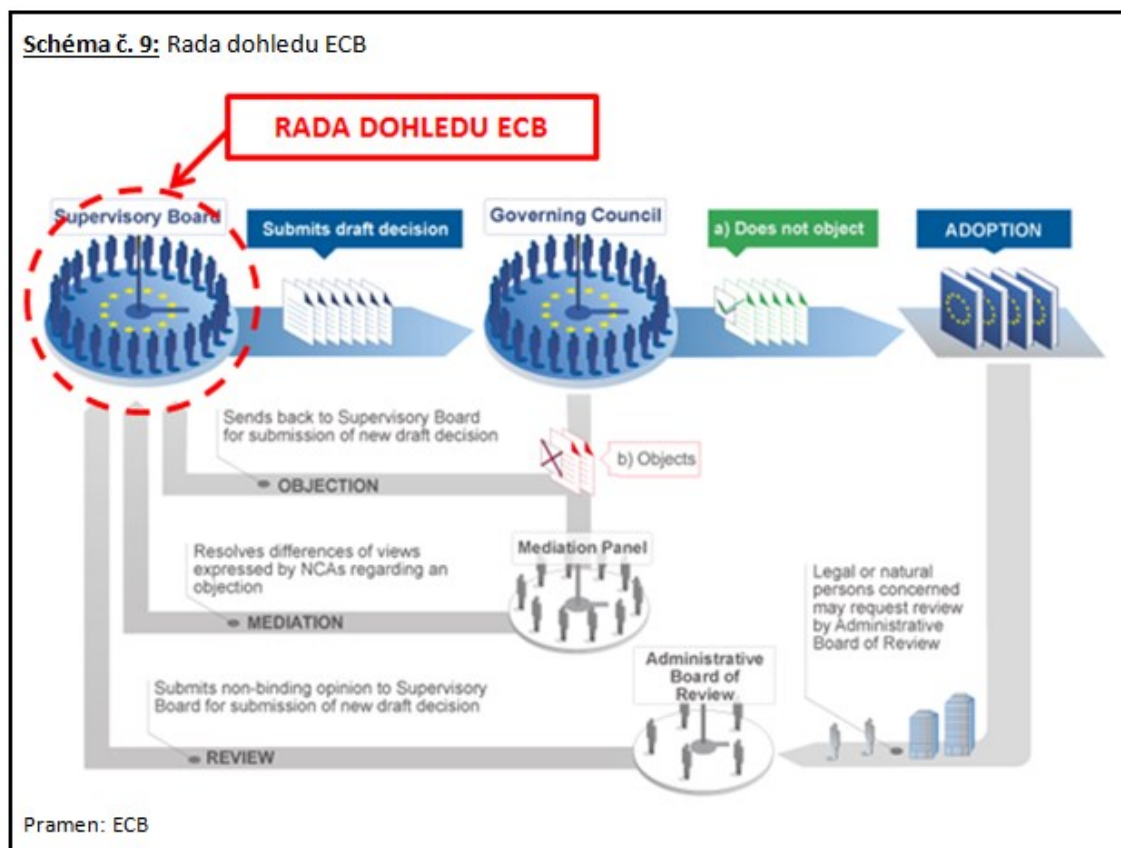
4.1.12 ČNB a účast v Radě dohledu ECB

- ²¹⁴ 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

¹¹³ Čl. 9 nařízení ECB.

¹¹⁴ Čl. 10 nařízení ECB.

dohledu (viz schéma č. 9). Nezúčastněné členské státy nemají zástupce národního orgánu dohledu v Radě dohledu ECB.



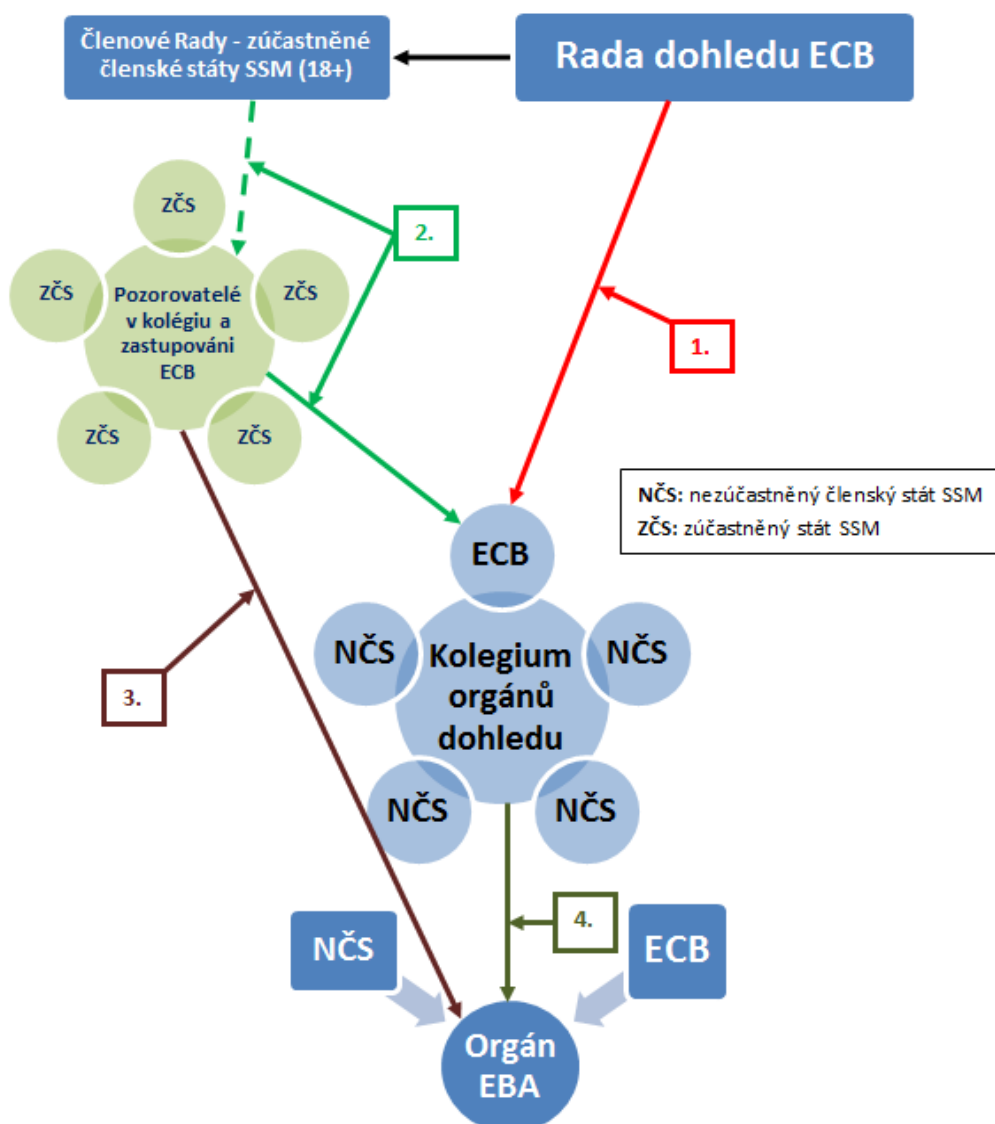
- ²¹⁵ Účast v Radě dohledu ECB umožní osobě vyslané z národního orgánu dohledu zapojení do přípravy opatření v souvislosti s výkonem jednotného dohledu a získání souvisejících informací (viz Schéma č. 9 a 10). To také znamená, že by se osoba vyslaná ČNB mohla podílet na přípravě nařízení, instrukcí a 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,¹¹⁵ nijak nepředjímá možnost prosazovat vliv ČNB na rozhodnutí ECB. A vzhledem k povinnosti jednat ve prospěch celé unie 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.

¹¹⁵ Čl. 19 nařízení o SSM.

- ²¹⁶ Rozhodnutí ECB, která jsou předkládána v rámci dohledových kolegií, jsou přijímána v rámci interních procesů a v Radě dohledu ECB (viz Schéma č. 9 a 10). Zástupci národních orgánů dohledu vyslaní zúčastněnými státy budou rovněž koordinovat svůj postoj v Radě dohledu ECB před jednáním v Radě orgánů dohledu EBA. Lze očekávat, že ovlivnění konečného rozhodnutí v rámci bankovní unie by mohlo být snazší pro tzv. staré členské země,¹¹⁶ resp. země s větší ekonomickou a politickou vahou, v porovnání s novými členskými státy, resp. zeměmi s menší ekonomickou a politickou vahou typu ČR a dalšími členskými státy střední a východní Evropy.
- ²¹⁷ 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).

¹¹⁶ Členské státy (např. Německo, Francie nebo Itálie) mají významný vliv na přijatá rozhodnutí a celkový chod a vývoj společného evropského projektu (např. lze uvést, že Německo hrálo nejvýznamnější roli u zrodu a podoby projektu bankovní unie), neboť v mnoha ohledech nesou značný díl konečné odpovědnosti. Např. Německo (27,0716 %), Francie (20,3297 %) a Itálie (17,8643 %) přispívají do Evropského mechanismu stability (trvalý nástroj eurozóny pro zajišťování její finanční stability, dále jen „ESM“) dohromady 65,2656 %, zatímco např. Slovensko pouze 0,8217 %.

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 schody 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

- ²¹⁸ Rada dohledu ECB bude přijímat v rámci interních procesů a postupů opatření, která budou následně po přijetí v Radě guvernérů externě prezentována a prosazována. Pokud by se ČR neúčastnila bankovní unie, dostala by se ČNB k informacím, které by byly sdíleny ECB na úrovni kolegií orgánů dohledu. ECB je povinna předat orgánům dohledu neparticipujících 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.¹¹⁷ 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.¹¹⁸ Při tomto rozhodování musí ECB přihlížet k dohledové činnosti členů kolegia a dopadu na finanční stabilitu jejich členských států.¹¹⁹ 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.¹²⁰ 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.¹²¹ Kromě toho mají orgány dohledu pro případ porušení práva EU možnost iniciovat řízení o porušení práva EU u EBA nebo Evropského soudního dvora. Na druhou stranu je však třeba uvést, že rozsah relevantních informací, které jsou orgány dohledu povinny sdílet, je regulatorně úzce vymezen.¹²² 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 neúčastnicími 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.
- ²¹⁹ Pokud by se však ČR bankovní unie účastnila, podílel by se zástupce ČNB na jednáních ECB v Radě dohledu (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

¹¹⁷ Vyplyvá z čl. 116 a 117 (1) CRD a příslušných prováděcích předpisů EBA, z článku 26 (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.

¹¹⁸ Čl. 116 odst. 7 CRD IV.

¹¹⁹ Čl. 116 odst. 8 CRD IV.

¹²⁰ Čl. 116 odst. 7 CRD IV.

¹²¹ Čl. 117 odst. 2 CRD IV.

¹²² Čl. 117 odst. 1 CRD IV.

čerpány i informace za účelem přípravy samotného doporučení Radou dohledu ECB.¹²³ 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 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 unie tak v současné době není možné posoudit skutečnou míru vlivu a samotný přístup k informacím zúčastněného státu v rámci Rady dohledu ECB.

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

- ²²⁰ 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 IV 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 musí tyto instrukce, pokyny a požadavky plnit, k čemuž se zavazují i příslušné členské státy, jejichž měnou není euro, vstupující do bankovní unie. Přičemž platí, že rozhodnutí, ačkoli jsou navrhována Radou dohledu ECB, podléhají finálnímu schválení Rady 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.

4.1.13.1 Regulatorní pravidla

- ²²¹ ECB je povinna provádět výkon dohledu podle stanovených regulatorních pravidel v souladu se CRD IV a CRR (tj. požadavky v rámci Pilíře I a II), včetně Delegovaných aktů (např. Delegovaný akt Evropské komise k likviditě,¹²⁴ ukazateli pákového efektu atd.), které stanovují minimální obezřetnostní požadavky, které musí instituce dodržovat, včetně regulatorního kapitálu, standardů likvidity nebo limitů velkých expozic.

¹²³ ECB, 2014c. Guide to Banking Supervision [online]. Dostupné z: <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.en.pdf>>.

¹²⁴ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 2015/61 ze dne 10. 10. 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).

- ²²² Může obecně docházet k uvolňování nebo zpřísnování regulatorních požadavků, ale pouze v rámci stanovených regulatorních pravidel,¹²⁵ 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.
- ²²³ Samotný právní rámec jednotného dohledu v rámci bankovní unie nenarušuje to, že v členských státech se i nadále uplatňují regulatorní nástroje podle CRD IV a CRR. Kromě opatření v oblasti makro-obezřetnostní 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 výjimek¹²⁶ u limitů velkých expozic, tj. především u vnitroskupinových transakcí (viz odst. 161).
- ²²⁴ 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.¹²⁷ Rovněž CRD IV, CRR a BRRD stanovují, že přijatá rozhodnutí 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,¹²⁸ že ECB bude v rámci výkonu svých kompetencí sledovat především stabilitu a efektivnost těchto skupin,¹²⁹ 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

¹²⁵ Například: 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 dostačnou výši požadovaného kapitálového poměru.

¹²⁶ 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 přesahující časový horizont této studie.

¹²⁷ Viz recitál 30 a čl. 1 nařízení o SSM.

¹²⁸ 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. Constancio, 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). Možnosti orgánů ČR rozhodnutím ECB a SRB zabránit budou v bankovní unii omezené.

¹²⁹ Zatímco výkon dohledu nad ostatními institucemi a skupinami svěřuje ECB do kompetence národním orgánům dohledu zúčastněných států s tím, že bude monitorovat jeho provádění.

takových českých subjektů. K jejich zásadnímu ohrožení by ovšem vzhledem k výše uvedeným ustanovením nemělo dojít.

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

²²⁵ V rámci SSM má ECB povinnost ustavit Správní revizní komisi¹³⁰ 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.¹³¹ 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.

²²⁶ 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.

4.1.13.3 Mediační panel ECB

²²⁷ 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 uplatněných Radou guvernérů vůči rozhodnutím, která byla přijata v Radě dohledu ECB. Z povahy svého určení však mediační panel bude řešit rozdíly, ke kterým dochází z případných rozdílných pohledů funkcí měnové a dohledové politiky na danou problematiku řešenou ECB, není tedy primárně určen jako ochrana pro státy stojící mimo eurozónu.

¹³⁰ 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 bankovního 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 Unie, 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.

¹³¹ Čl. 24 odst. 5 nařízení o SSM.

4.1.13.4 Orgán EBA

- ²²⁸ 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 regulační pravidla či je uplatňuje způsobem, který se jeví jako porušení práva EU, může se odvolat k orgánu EBA podle čl. 17 nařízení o EBA.

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

- ²²⁹ 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,¹³² který v režimu úzké spolupráce provádí ČNB (jako orgánem dohledu zúčastněného státu, jehož měna není euro), bude ECB moci pozastavit nebo ukončit Dohodu o úzké spolupráci.
- ²³⁰ Možnost ukončení Dohody 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.
- ²³¹ Ukončení úzké spolupráce s ECB s 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 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.

4.1.14 Další oblasti dohledu

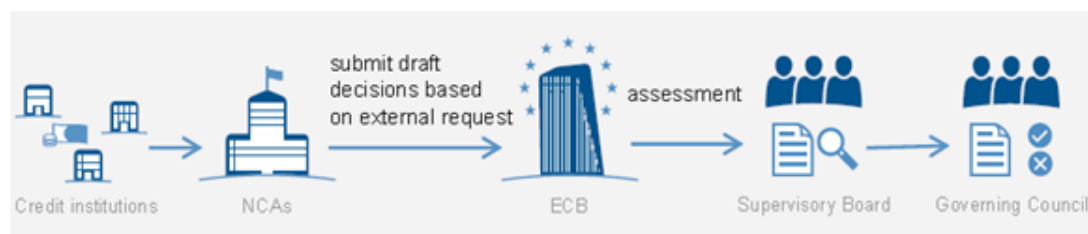
4.1.14.1 Udělení licence

- ²³² 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

¹³² Čl. 7 nařízení o SSM.

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.

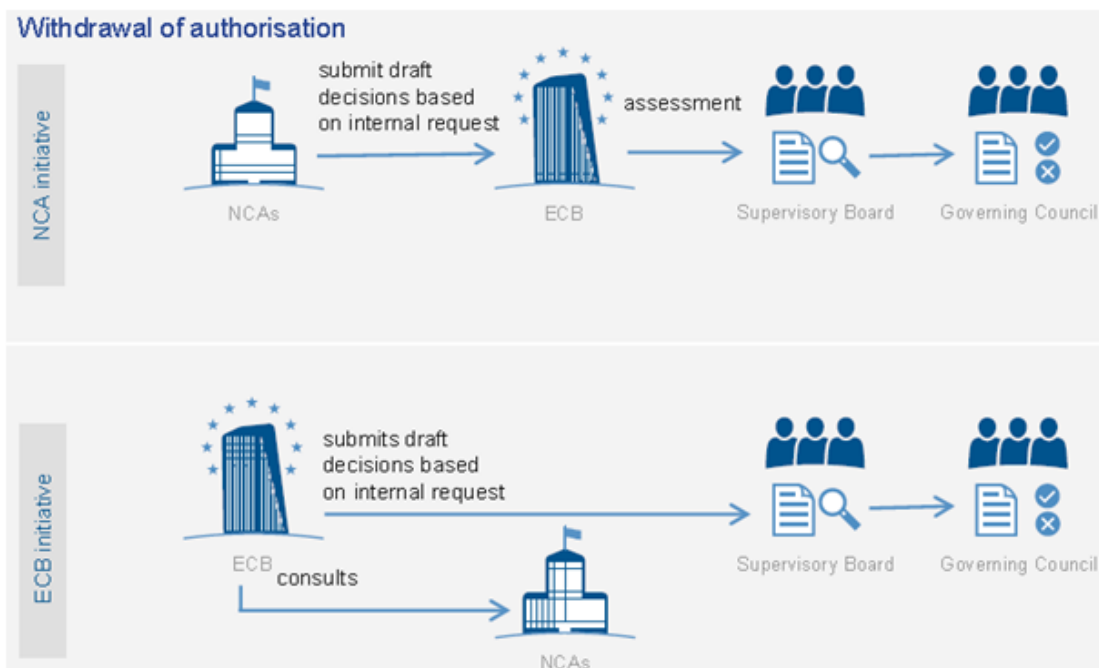
Schéma č. 11: Proces udělování licence



Pramen: ECB (2014c): Guide to Banking Supervision. European Central Bank, September 2014.

- ²³³ 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



Pramen: ECB (2014c): Guide to Banking Supervision. European Central Bank, September 2014.

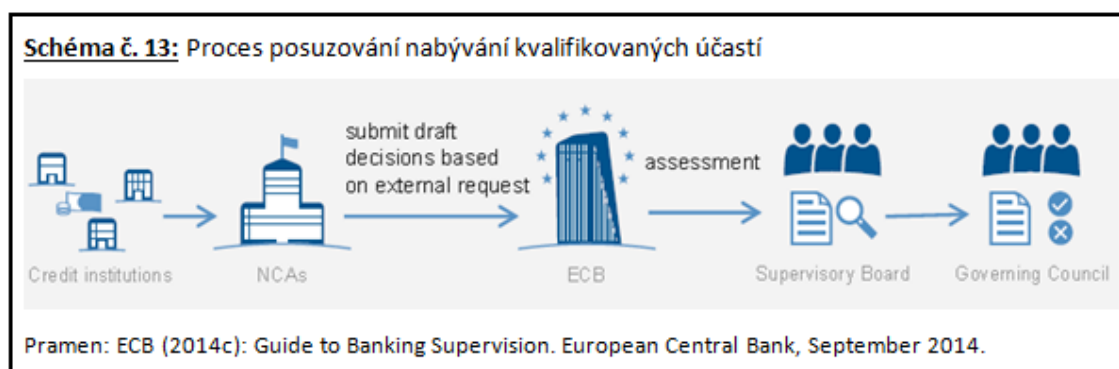
- ²³⁴ V případě, že by ČR nevstoupila do bankovní unie, bude zachován dosavadní přístup k udělování licencí ze strany ČNB, tj. ČNB v plném rozsahu rozhoduje o udělování licencí a vstupu institucí na český bankovní trh. Pokud by však ČR vstoupila do bankovní unie, bude rozhodování o udělování licencí 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. ČR by tak ztratila výhradní možnost rozhodovat, jaké subjekty vstoupí na trh v ČR a jaké osoby budou ve vedoucích orgánech institucí.

- ²³⁵ 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 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).
- ²³⁶ 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.

4.1.14.2 Posuzování nabývání kvalifikovaných účastí

- ²³⁷ 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.



- ²³⁸ 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.

4.1.14.3 Národní parlamenty zúčastněných států

- ²³⁹ ECB bude povinna předkládat roční zprávy o výkonu dohledu národním parlamentům zúčastněných států bankovní unie. Národní parlamenty budou mít právo uplatnit připomínky k předložené zprávě s tím, že ECB bude 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, aby se zúčastnili výměny názorů za případné účasti také zástupců příslušných orgánů zúčastněného státu.
- ²⁴⁰ 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.¹³³
- ²⁴¹ Pokud ČR nevstoupí do bankovní unie, bude nadále vedení odpovědného orgánu dohledu jmenováno a odvoláváno orgánem výkonné moci ČR – přímo voleným prezidentem ČR. Vstup do bankovní unie by přinesl nahrazení některých stávajících domácích procedur demokratické kontroly procesy na unijní úrovni. Způsob fungování těchto unijních procesů bude možné posoudit až při získání patřičných zkušeností po spuštění SSM.

4.1.14.4 Odpovědnost za výkon dohledu – ECB a ČNB – ve vztahu k ČR

- ²⁴² Národní orgány dohledu členských států nesou odpovědnost za výkon dohledu. V rámci jednotného výkonu dohledu v bankovní unii bude výkon dohledu rozdělen mezi ECB a národní orgány dohledu zúčastněných států, za jehož provádění ponese odpovědnost.
- ²⁴³ ECB bude formálně odpovědná za funkčnost a efektivní výkon dohledu nad institucemi v rámci bankovní unie. Pokud by ČR vstoupila do bankovní unie, ponese odpovědnost 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

¹³³ Podle § 45d odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

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. Kritéria stanovená v čl. 340 Smlouvy o fungování EU („zásady společné právním řádům členských států“) jsou však relativně vágní, navíc prokázat příčinnou souvislost mezi:

- zanedbáním konkrétní povinnosti orgánu dohledu (viz též sdílená odpovědnost ECB a národního orgánu dohledu, která umožňuje zpochybňovat také to, který orgán pochybil, či pochybil více),
- selháním instituce, a
- vznikem konkrétní škody (včetně vyčíslení škody ve smyslu dopadů na ekonomiku členského státu),

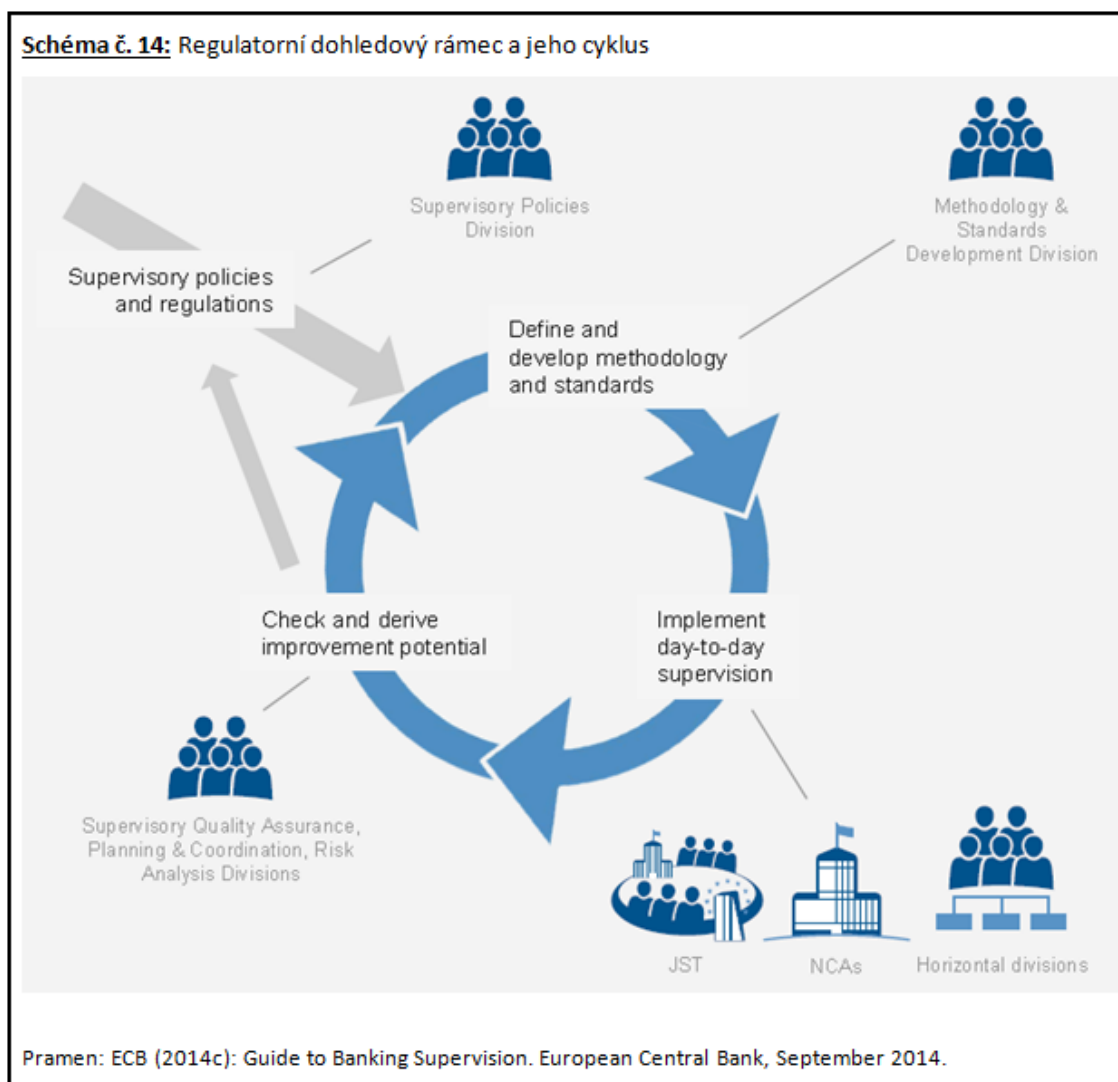
bude v praxi složité a nejednoznačné. Případná rozhodnutí Tribunálu v soudních sporech však nelze v tuto chvíli předjímat. Orgány ČR rovněž nemají pravomoc odvolat vedoucí osoby ECB. Dále je nutné uvést, že ECB nemá vynucující pravomoci nad jednotlivými institucemi v ČR (sankce, a podobné nástroje), proto uloží ČNB provést požadovaná opatření. ČNB je bude muset provést 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 nařízení 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 odpovědnost. Odpovědnost za škodu způsobenou výše zmíněným opatřením ČNB ponese podle § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu, stát (ČR), který může po ČNB požadovat podle § 16 regresní úhradu.

²⁴⁴ V případě, že orgánem dohledu je pouze ČNB, jsou možnosti ČR řádově větší. ČNB nese odpovědnost za škodu, nikoliv podle vágních pravidel čl. 340 Smlouvy o fungování EU, ale podle konkrétních pravidel stanovených českými právními předpisy. Co se týče odpovědnosti ČNB, je možné mluvit v souladu s § 5 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu, která byla způsobena nezákonným rozhodnutím ČNB, jež bylo vydáno ve správním řízení, nebo nesprávným úředním postupem ČNB. Odpovědnosti za tuto škodu se podle § 2 nelze zprostit a odpovědnost 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, což je v praxi složité a nejednoznačné, je povinen podle § 18 odst. 2 prokázat ten, kdo uplatňuje nárok na regresní úhradu, v tomto případě stát (ČR).

- ²⁴⁵ 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 přijímána žádná rozhodnutí. Obecně platí, že prokázání pochybení orgánu dohledu je v praxi velmi obtížné a nejednoznačné. Lze však s jistotou uvést, že v případě selhání výkonu dohledu v ČR ponese odpovědnost za škodu stát (ČR).

4.1.15 Regulatorní dohledový rámec SSM

- ²⁴⁶ Nařízení o SSM nezavádí nová regulatorní pravidla (nad rámec CRD IV, 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, a 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 vymezeny v nařízení ECB, které vymezuje spolupráci orgánů dohledu v rámci jednotného výkonu dohledu.
- ²⁴⁷ V této chvíli ECB plně pracuje na implementaci dohledového regulatorního rámce upravujícího podrobné postupy pro výkon dohledu, který byl spuštěn od listopadu 2014, tzn. od spuštění jednotného výkonu dohledu (viz Schéma č. 14). Je třeba uvést, že spuštění tohoto rámce představuje velmi náročnou přípravu, která zahrnuje mj. zavedení plně funkčních harmonizovaných, komplexních a jasně definovaných standardů a postupů dohledu, zajištění plně vyškoleného personálu, plně funkční infrastruktury (např. funkční a testovaný IT systém, řídicí strukturu atd.), která umožní rychlé a efektivní rozhodování.



- ²⁴⁸ Regulatorní dohledový rámec bude mít zásadní vliv na efektivnost prováděného jednotného výkonu dohledu v bankovní unii, zejména jeho zavedení do praxe. Lze očekávat, 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.
- ²⁴⁹ Dohledový regulatorní rámec doposud není vytvořen. 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.

4.2 Obecné otázky výkonu dohledu za situace finanční nestability

4.2.1 Obezřetnostní dohled

²⁵⁰ V rámci bankovní unie bude ECB¹³⁴ 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.

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

²⁵¹ 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 nákazy mezi členy skupiny a vést k případnému posílení nebo oslabení odolnosti institucí.

²⁵² 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 shody v rámci dohledového kolegia, bude každý národní orgán 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.

²⁵³ 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.¹³⁵ 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 požadujících, aby nedocházelo k narušování obezřetného přístupu instituce a ohrožení její stability a stability členského státu,¹³⁶ a dále možností využití diskrece členského státu (viz odst. 161). 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

¹³⁴ Čl. 4 odst. 1 písm. i) nařízení o SSM.

¹³⁵ Čl. 23 odst. 1 písm. g) a h) BRRD. Jedná se o uvolnění regulačních požadavků v CRD IV.

¹³⁶ Čl. 19 odst. 4 a čl. 23 odst. 1 písm. e) a f) BRRD. Jedná se o plnění regulačních požadavků v CRR.

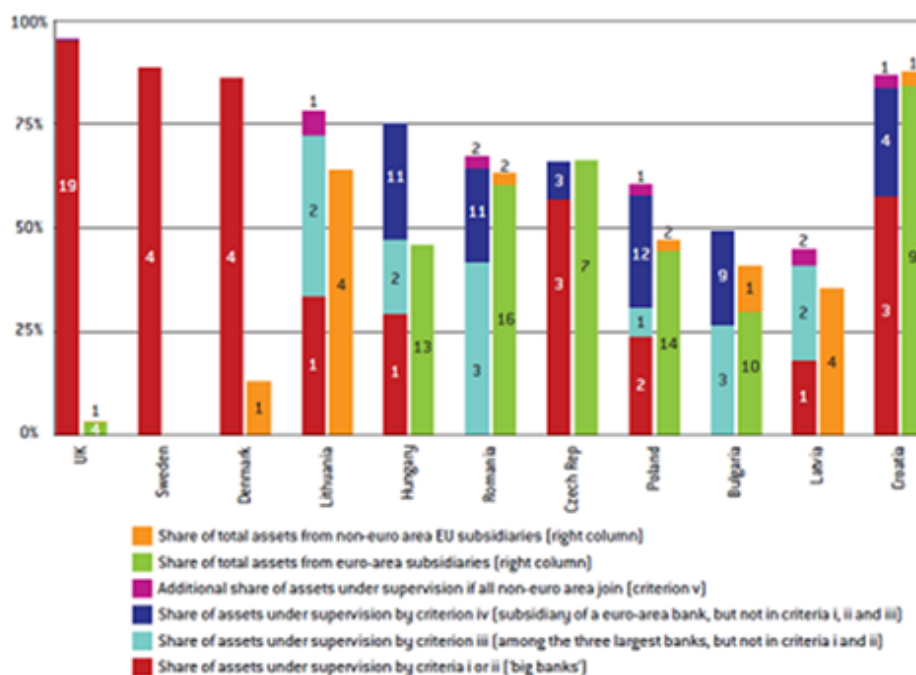
opatření budou provedeny Radou dohledu ECB za účasti také zástupce ČNB. V případě, že by volbou konkrétního opatření, resp. jeho parametrů, ECB sledovala primárně cíl podpory stability přeshraniční skupiny jako celku, může se otevřít prostor pro transfery volných zdrojů oslabující pozici dceřiné instituce 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,¹³⁷ budou tedy přípustné, byť by bylo v zájmu ČR neoslabovat stabilitu institucí na tuzemském trhu.

4.2.2 SSM a skupiny – výkon dohledu

- ²⁵⁴ 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) 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.
- ²⁵⁵ 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.
- ²⁵⁶ V případě, že by ČR vstoupila do bankovní unie, mohl by za jistých podmínek celoskupinový přístup k řešení problému v závislosti na zvoleném rozhodnutí ECB znamenat výhodu pro dceřinou instituci a možnost předejít vzniku nepříznivé situace (viz Graf 21). 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 (viz odst. 252) jak předcházet a čelit nepříznivé situaci pro dceřinou instituci působící v ČR, v případě účasti ČR v bankovní unii tyto nástroje přejdou na ECB.

¹³⁷ Čl. 23 odst. 1 písm. e) a f) BRRD.

Graf č. 21: Podíl aktiv domácího bankovního sektoru, který by byl v rámci SSM v případě vstupu do bankovní unie



Pozn.: fakultativně: odhady provázání na bankovní unii, podíl aktiv domácího sektoru, který by byl v rámci SSM v případě vstupu do bankovní unie.

Graf uvádí v prvním sloupci pro každou ze zemí odhadovaný podíl aktiv, které by v bankovním sektoru v dané zemi dle jednotlivých kritérií spadaly pod dohled SSM. Druhý sloupec pak uvádí podíl aktiv dceřiných bank z EU, resp. z oblastí mimo EU, v dané zemi.

Zdroj: The Banker Database, ECB and Bruegel calculations

257 Současné 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 případné vlastní řešení.

- ²⁵⁸ 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.

4.2.3 Věřitel poslední instance

- ²⁵⁹ 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 eurozónu, 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.
- ²⁶⁰ ČNB od bankovní krize v 2. polovině 90. let nebyla nucena sáhnout k aktivnímu využití role věřitele poslední instance nad rámec automatické marginální záůjční 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.
- ²⁶¹ 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.

4.2.4 Makro-obezřetnostní dohled

- ²⁶² Příslušný/určený orgán zúčastněného státu má v kompetenci rozhodnutí o aplikaci kapitálových rezerv, které jsou upraveny v CRD IV, a dalších nástrojů zahrnutých v CRR za účelem řízení systémových nebo makro-obezřetnostních 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-obezřetnostního 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.

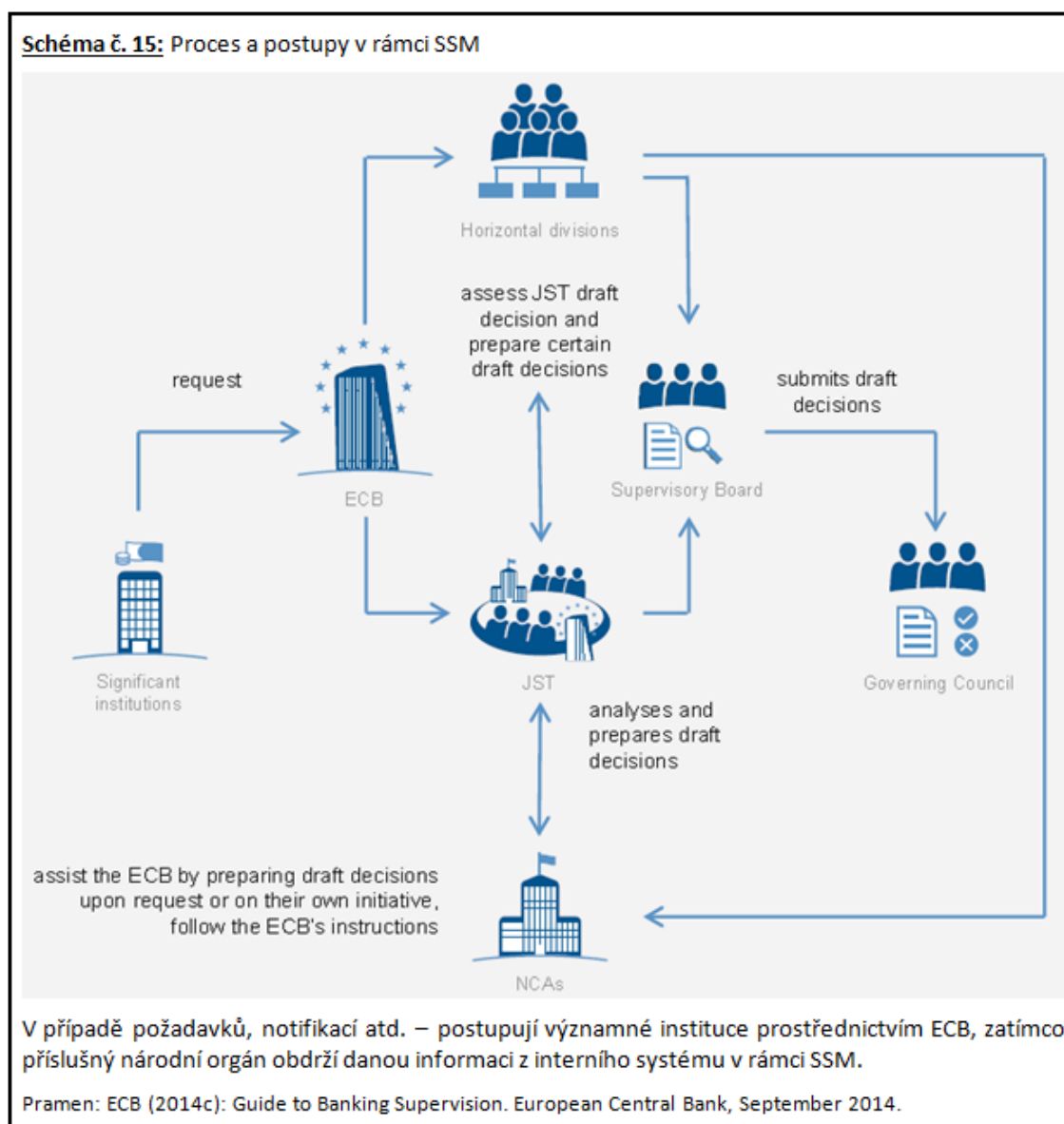
4.3 Finanční náklady spojené s účastí v SSM

4.3.1 Instituce

- ²⁶³ 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.
- ²⁶⁴ I když nařízení o SSM nezavádí nové či přísnější obezřetnostní a makro-obezřetnostní regulatorní požadavky (tj. nemění CRD IV a CRR), bude účast v bankovní unii 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.
- ²⁶⁵ 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.

- ²⁶⁶ 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 finanční nákladů a navýšení ziskovosti). Vzhledem k tomu, že bankovní unie začala fakticky fungovat až od listopadu roku 2014, nejsou žádné zkušenosti a praktické výsledky, na jejichž základě by se dalo usoudit, jaké budou dopady v dlouhodobém horizontu.



Finanční příspěvky na činnost ECB

²⁶⁷ Podle nařízení o SSM bude ECB od roku 2015 účtovat 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.

²⁶⁸ Poplatek je určen instituci na nejvyšší úrovni konsolidace, to znamená, že za každý nejvyšší konsolidační celek mateřské instituce bude určen jeden plátec (zpravidla to bude mateřská instituce). Celkový objem poplatků bude roven nákladům ECB na výkon dohledu. Pro rok 2015 se tyto náklady odhadují na 260 mil. EUR.¹³⁸

²⁶⁹ Poplatek má dvě složky:

- fixní (tzv. minimální) složka je stanovena na 10 %, tj. pro rok 2015 cca 26 mil. EUR. Tento poplatek se rozpočte mezi všechny dohlížené instituce tak, že na významné¹³⁹ instituce připadne 1 podíl a na méně významné¹⁴⁰ instituce 0,5 podílu.¹⁴¹ Významných institucí je cca 130, méně významných institucí pak cca 5 870, tedy významná instituce by zaplatila cca 8 500 EUR a méně významná cca 4 250 EUR.
- variabilní složka, tj. cca 234 mil EUR v roce 2015 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 v roce 2012 činila 29,5 tisíc mld. EUR.¹⁴² Variabilní složka poplatku by při abstrahování od rizikové složky činila cca 8 EUR na 1 milion EUR bilanční sumy.

²⁷⁰ ECB bude o výši poplatku komunikovat 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

¹³⁸ The annual expenditure for 2015 is projected to be around €260 million. This expenditure can be roughly broken down into 60% for staff costs, 10% for premises-related costs and 30% for other operating expenditures such as travel, consultancy and IT services. (viz Public consultation on a draft Regulation of the European Central Bank on supervisory fees, May 2014; Consultation Paper ECB Regulation on Supervisory Fees, Questions and Answers, May 2014).

¹³⁹ Bilanční suma nad 30 mld. EUR nebo poměr bilanční sumy k HDP členského státu (v němž je usazena) je vyšší než 20%.

¹⁴⁰ Tj. banky s bilanční sumou menší než 10 mld. EUR.

¹⁴¹ Nařízení Evropské centrální banky (EU) č. 1163/2014 ze dne 22. října 2014 o poplatcích za dohled (ECB/2014/41).

¹⁴² ECB Banking Structures Report, November 2013.

dnů od doručení výzvy. V případě prodlení účtuje ECB denně úrok ve výši refinanční sazby ECB plus osm procentních bodů.¹⁴³

²⁷¹ 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 2015 zaplatila cca 8 500 EUR na fixním poplatku, tedy plnou výši,
- variabilní složka poplatku každé ze tří významných institucí by činila řádově 80 tisíc EUR na 10 mld. EUR bilanční sumy. Nedochází 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.

4.3.2 Orgány dohledu

²⁷² 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 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.

4.4 Shrnutí 4. kapitoly

²⁷³ Zavedení konceptu bankovní unie znamená, že členské státy z pohledu architektury dohledu v EU budou patřit mezi zúčastněné státy bankovní unie, tj. státy, které vstoupí povinně anebo dobrovolně do bankovní unie, a nezúčastněné členské státy, které nevstoupí do bankovní unie. Z pohledu výkonu dohledu, pokud by ČR nepřijala rozhodnutí o účasti v bankovní unii, by byl dohled nad českým bankovním sektorem nadále vykonáván ČNB v souladu s regulačními pravidly stanovenými v CRD IV, CRR a BRRD, tj. stejnými jako budou platit v bankovní unii.

²⁷⁴ Nařízení o SSM nezavádí nová regulační pravidla a ani neupravuje stávající regulační pravidla v CRD IV, CRR a BRRD upravující obchodní aktivity institucí. Nařízení o SSM však upravuje rozdělení práv a kompetencí mezi orgány dohledu, které provádí dohled v režimu úzké spolupráce v zúčastněném státě. Konkrétně jde o předání výhradních

¹⁴³ Kromě toho může uvalit i další sankce podle nařízení o SSM.

pravomocí k dohledu z národních orgánů dohledu zúčastněných států na ECB pro všechny významné finanční instituce působící v jejich jurisdikci, nad kterými bude národní orgán vykonávat dohled v režimu úzké spolupráce s ECB v rámci společných dohledových skupin, a podřízení se nařízením, instrukcím a pokynům ECB, které jsou v souladu s právním řádem EU a zúčastněného státu, pokud jde o méně významné finanční instituce. ECB bude rovněž odpovědná za celkovou funkčnost a efektivnost prováděného jednotného výkonu dohledu v bankovní unii. Pokud by ČR vstoupila do bankovní unie, bude výkon dohledu v ČR prováděn v režimu úzké spolupráce mezi ECB a ČNB. Značná část práv a kompetencí by byla převedena z ČNB na ECB s tím, že ČNB by byla povinna (na základě upraveného právního řádu ČR) postupovat podle pokynů ECB, což by byl zcela zásadní posun od současného stavu. ČNB by následně měla podřízenou roli při zajištění a samotném provádění odpovídajícího výkonu jednotného dohledu. ECB by výkon svých dohledových funkcí vždy prováděla prostřednictvím ČNB. ECB bude v režimu úzké spolupráce s ČNB vykonávat dohled nad významnými institucemi a skupinami působícími v ČR, včetně tří nejvýznamnějších institucí, zatímco ČNB by ztratila výhradní práva a kompetence k výkonu dohledu nad významnými institucemi, které mají přímý vliv na vývoj, rozvoj, strukturu a stabilitu českého bankovního sektoru, finančního systému a reálnou ekonomiku ČR.

²⁷⁵ Národní orgány zastávají roli příslušného/určeného orgánu za účelem řízení systémových a makro-obežřetnostních rizik. Pokud by ČR vstoupila do bankovní unie, značná část kompetencí v oblasti řízení systémových a makro-obežřetnostních rizik by byla ponechána na národní úrovni a prováděna ČNB, avšak po konzultaci s ECB. ECB by však mohla uplatnit výhrady k přístupu ČNB a požadovat vynucování přísnějších regulatorních kapitálových požadavků. V případě, že by ČR nevstoupila do bankovní unie, budou veškeré kompetence související s výkonem dohledu nad systémovými a makro-obežřetnostními riziky ponechány v kompetenci ČNB.

²⁷⁶ Pokud by ČR do bankovní unie vstoupila, bude o obežřetnostních požadavcích, které musí instituce dodržovat, rozhodovat ECB. ECB by měla přímý vliv na obežřetnostní politiku nejméně tří nejvýznamnějších institucí působících v ČR, nad kterými by ECB vykonávala přímý dohled. Jedná se o oblasti přímého dohledu nad dodržováním požadavků v oblasti řídicího a kontrolního systému i obežřetnostních pravidel, zejména kapitálových požadavků, uplatnění vyšších požadavků na kapitálové rezervy (podle CRR), standardů likvidity, limitů velkých expozic, požadavky na uveřejňování informací a výkaznictví pro orgány dohledu. ECB by dále rozhodovala o vydávání a odnímání povolení k činnosti institucím nebo posuzování kvalifikovaných účastí. Dále by na ECB přešly pravomoci související s přípravou a schvalováním ozdravných plánů institucí v ČR a opatření včasného zásahu, kde významné je zejména schvalování dohod o vnitroskupinové finanční podpoře a při schválení samotného poskytnutí vnitroskupinové finanční podpory. Pokud jde o ostatní instituce, ČNB by jednala na základě nařízení, instrukcí a pokynů ECB, které musí být v souladu s právním řádem EU a zúčastněného státu. Výkon dohledu by byl přesunut na úroveň EU s tím, že by mohlo docházet k silnějšímu prosazování

skupinových zájmů a posunu od současného přístupu ČNB k vynucování dodržování regulačních požadavků institucemi v ČR na odpovídající úrovni.

- ²⁷⁷ ECB bude povinna postupovat v souladu s regulačními pravidly, která jí mj. dávají právo zahrnout instituce v ČR do likviditních podskupin, a usnadnit tak přesun likvidity a likviditních aktiv v rámci skupiny. Na druhou stranu ČR i v případě vstupu do bankovní unie zůstane právo využít tzv. národní diskrece členského státu, která umožní ČR samostatně dle vlastního uvážení nastavit výjimky u limitů velkých expozic, včetně 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 nevyužije a odpovídající legislativní formou výše uvedenou výjimku členského státu neupraví, bude rozhodnutí o limitech velkých expozic plně v kompetenci ECB. I za dodržení regulačních pravidel však existuje možnost, že při zajišťování jednotného konceptu výkonu dohledu s cílem zajištění stability bankovní skupiny jako celku může 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 zdroje do slabších článků takové skupiny. Provedení vnitroskupinových transakcí volných zdrojů oslabí tu dceřinou instituci, jejíž volné zdroje jsou převáděny do jiné části skupiny, avšak existence specifických regulačně stanovených kritérií má za cíl zamezit ohrožení stability této dceřiné instituce. Protože zmíněné vnitroskupinové transakce oslabí (nikoli však 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 nelze vyloučit i budoucí transfery volných zdrojů v rámci skupiny opačným směrem, tzn. do dceřiné instituce působící v ČR nacházející se v problémech. Je však nezbytné zdůraznit, že ECB bude vždy povinna postupovat v souladu s regulačními pravidly podle SSM, CRD IV, CRR nebo BRRD, přičemž právní rámec ponechává určité diskrece, které mají stanovené mantinely, v rámci stávajících pravidel. Dopad na českou instituci by tak vyplynul z posouzení situace a sledovaných cílů orgánu dohledu (tj. zajištění bezpečnosti a odolnosti institucí a stability finančního systému v rámci EU a každého členského státu, včetně integrity vnitřního trhu),¹⁴⁴ následné volby a způsobu provedení dané diskrece orgánem dohledu, kterým by po vstupu do bankovní unie byla ECB. Je rovněž důležité uvést, že skupiny přijímají společná rozhodnutí v kolegiích orgánů dohledu týkající se přístupu k aplikaci regulačních pravidel, včetně diskrecí, tzn., že nemůže docházet k zásadním rozdílům v přístupu k aplikaci jednotlivých regulačních požadavků napříč členy skupiny. Pokud by ČR vstoupila do bankovní unie, v kolegiích orgánů dohledu by ČNB své hlasovací právo, zaručující v určitých případech přijetí opatření dle zájmů ČR (a to v případě, že (i) regulační pravidla umožňují orgánu dohledu členského státu přijetí individuálního rozhodnutí a odmítnutí skupinového přístupu, a (ii) za předpokladu, že není zavedena závazná mediace orgánu EBA), převedla na ECB ve vztahu k významným institucím nebo institucím spadajícím přímo pod dohled ECB.

¹⁴⁴ Čl. 1 nařízení o SSM.

- ²⁷⁸ Pokud jde o změnu právní formy dceřiných institucí na pobočky bank z jiného členského státu, je zřejmé, že rozhodnutí o změně právní formy je především obchodní rozhodnutí samotných vlastníků (akcionářů) institucí. Rozhodování vlastníků, kterými jsou mateřské instituce dceřiných institucí působících v ČR, by mohlo být zavedením bankovní unie ovlivněno. Bankovní unie by totiž mohla umožňovat vlastníkům dosažení efektivnějšího fungování a řízení skupin, což by mělo přispět ke snížení provozních a jiných nákladů a navýšení jejich ziskovosti. Proto může možnost efektivnějšího řízení skupin v rámci jednotného výkonu dohledu vzbudit či podpořit záměr přeměny dceřiných institucí na pobočky bank, pokud by členové skupiny stáli mimo bankovní unii a neumožňovali naplnění takového cíle. Naproti tomu však existuje z pohledu vlastníka bankovní skupiny řada faktorů, které svědčí pro ponechání postavení člena bankovní skupiny v nezúčastněném členském státě v podobě dceřiné společnosti. Jde zejména o povinnost informování klientů před případnou změnou právní formy a jejich možné znejistění, navazující výběr vkladů, náklady související s přesměrování pojištění za vklady do fondu pojištění vkladů v jiném státě, otázka zdanění, včetně FTT, existence silného národního orgánu dohledu v místě působnosti a jeho kontrola nad finanční stabilitou, aj. Ze samotného vzniku SSM tak v současné době není možné vyvodit úsudek o míře pravděpodobnosti přeměny právní formy dceřiné instituce na pobočku banky ze zúčastněného členského státu. Je však zcela zásadní uvést, že členské státy nejsou schopny zabránit změně právní formy dceřiné instituce, neboť toto rozhodnutí je výhradním právem vlastníka dceřiné instituce a v souladu s právem EU týkajícím se svobodného usazování. Pokud by se ČR pokusila zabránit přeměně právní formy, např. prostřednictvím právního opatření, postupovala by ČR rozporu s právem EU a byla by vystavena reálné hrozbě postihu za porušování základního vlastnického práva akcionářů.
- ²⁷⁹ Výkon přeshraničního dohledu je prováděn v rámci dohledových kolegií. ECB jako konsolidující orgán dohledu, bude rozhodovat o účasti nezúčastněných orgánů dohledu na jednotlivých jednáních kolegií, přičemž musí přihlížet k dohledové činnosti členů kolegia a dopadu na finanční stabilitu jejich členských států. Pokud jde o důležitá rozhodnutí v kolegiích, má ČR při neúčasti v bankovní unii možnost odmítnout nevhodné řešení pro ČR a přijmout vlastní postup, její hlas je totiž nutný k rozhodnutí o významnějších otázkách přijímaných v kolegiích konsensem. Při neúčasti v bankovní unii tak není možné vnutit řešení navržené evropským orgánem. Naproti tomu účasti v bankovní unii by byla pozice ČR značně oslabena, neboť by ztratila svůj hlas v kolegiích, kde by se stala pouhým pozorovatelem a její hlas by přešel na ECB. Určité spory mezi členy kolegií, nezúčastněnými členskými státy a ECB mohou být řešeny v orgánu EBA, kde rozhodnutí mají závaznou povahu a jsou přijímána v systému dvojí oddělené většiny, který zajišťuje vyrovnanou váhu hlasu mezi zúčastněnými a nezúčastněnými členskými státy v orgánu EBA. To je pro nezúčastněné členské státy významné, zejména pokud by ČR zůstala jedním z nich, neboť stávající hlasovací systém představuje ochranný mechanismus proti automatickému přehlasování ze strany zúčastněných států.
- ²⁸⁰ Pokud by ČR nevstoupila do bankovní unie, dává hlasovací systém ČNB podstatně vyšší váhu hlasu, než jakou by měla v případě, kdy by ČR součástí bankovní unie byla. Váha

hlasu ČR by navíc dále rostla, vstoupí-li do bankovní unie některé jiné nezúčastněné státy, a to až do situace, kdy by mimo bankovní unii zůstalo jen pět nezúčastněných členských států. Hlasovací systém dvojí oddělené většiny tak bude změněn na systém hlasování prostou většinou členů Rady orgánů dohledu, pokud počet nezúčastněných členských států klesne na čtyři a méně. Pokud by počet nezúčastněných států klesl na čtyři nebo méně, výhoda neúčasti v bankovní unii by již nebyla tak silná, ale stále by měla ČNB společně se zástupci z dalších nezúčastněných členských států větší potenciál zablokovat případné nepříznivé rozhodnutí EBA, než pokud by byla ČR členem bankovní unie. Změna hlasovacích poměrů při poklesu nezúčastněných členských států na čtyři nebo méně se týká jen rozhodování některých sporů. Váha hlasů orgánů jednotlivých nezúčastněných členských států by byla tedy nadále podstatně vyšší ve srovnání se situací hlasy jednotlivých zúčastněných států. Je však nezbytné zdůraznit, že při poklesu počtu nezúčastněných členských států na čtyři budou veškeré stávající hlasovací systémy v orgánu EBA předmětem revize prováděné Evropskou komisí, což je zcela zásadní, neboť to může mít nepříznivý dopad na stávající postavení ČR (jako nezúčastněného členského státu) v orgánu EBA. Evropská komise může totiž na základě přezkumu předložit legislativní návrh v případě, že by došlo k narušení rovnováhy mezi hlasy zúčastněných a nezúčastněných členských států.

²⁸¹ Rozhodnutí v ECB jsou následně prezentována a prosazována v kolegiích orgánů dohledu, kde jsou přijímána společná rozhodnutí týkající se výkonu dohledu na konsolidovaném základě. ECB bude působit jako předseda kolegia orgánů dohledu v kolegiích orgánů dohledu, kde bude zastávat funkci konsolidujícího orgánu dohledu a bude zastupovat národní orgány dohledu zúčastněných států, pokud se jedná o úkoly jí přímo svěřené. Národní orgány dohledu zúčastněných států budou působit v dohledových kolegiích pouze jako pozorovatelé. Národní orgán dohledu zaujímá roli aktivního člena v kolegiích v případě, že členové skupiny jsou méně významnými institucemi nebo pokud jsou jak méně významnými, tak i významnými institucemi. Národní orgány dohledu ztrácí v dohledovém kolegiu vlastní hlasovací právo a jsou zastoupeny ECB. Pokud by ČR vstoupila do bankovní unie, bude ECB členem v kolegiích orgánů dohledu, zatímco ČNB bude pouze pozorovatelem. V případě, že by ČR nevstoupila, role ČNB v kolegiích orgánů dohledu se nezmění, tj. ČNB by byla stejně jako doposud plnohodnotným členem.

²⁸² Pokud by ČR do bankovní unie vstoupila, byla by ČNB v Radě dohledu ECB zastoupena. Účast v Radě dohledu ECB umožní zástupci ČNB zapojit se do přípravy opatření, včetně přípravy nařízení, instrukcí a obecných pokynů ECB v souvislosti s výkonem jednotného dohledu a získáním souvisejících informací vztahujícím se k mateřským institucím (které kontrolují vlastnickou strukturu významné části českého bankovního sektoru prostřednictvím dceřiných institucí v ČR a které mají vliv na zdraví svých dcer), skupinám a pobočkám bank. V současné době není možné posoudit skutečnou míru vlivu zúčastněného státu, resp. zástupce národního orgánu dohledu na přijatá opatření v rámci Rady dohledu ECB.

- ²⁸³ Rada dohledu ECB bude přijímat v rámci interních procesů a postupů opatření, která budou následně po přijetí v Radě guvernérů externě prezentována a prosazována. Pokud by se ČR neúčastnila bankovní unie, dostala by se ČNB k informacím, které by byly sdíleny ECB na úrovni kolegií orgánů dohledu. Rovněž je ECB povinna předat v rámci kolegií všechny informace relevantní pro členy kolegia orgánů dohledu, včetně vlastního návrhu rozhodnutí Rady dohledu ECB ještě před jeho schválením Radou guvernérů ECB. ECB ovšem bude rozhodovat o tom, které příslušné orgány (členové kolegia) se zúčastní schůze kolegia nebo samotné jeho činnosti. Dále rozsah informací, které členové kolegia musí sdílet, je úzce regulatorně vymezen. Výše uvedené by mohlo představovat určitá omezení týkající se přístupu k informacím sdíleným přímo na jednáních v kolegiích, kterých by se ČNB nemusela vždy účastnit. Pokud by se však ČR bankovní unie účastnila, podílel by se zástupce ČNB na jednáních ECB v Radě dohledu a měl by přístup ke všem informacím na této úrovni a také sama ČNB prostřednictvím interních systémů SSM.
- ²⁸⁴ Zúčastněný stát, jehož měna není euro, může ukončit úzkou spoluprací s ECB, což představuje ochranný mechanismus proti přijímání závazných rozhodnutí, zejména Rady guvernérů ECB, která mohou mít nepříznivý vliv na zúčastněný stát, nad kterými nemají patřičnou kontrolu. Zavedení tohoto přístupu tak je zcela zásadní pro členské státy, jako je ČR, neboť přijatá rozhodnutí by mohla být v rozporu se zájmy ČR. Na možnost ukončení spolupráce je nutné nahlížet jako na zcela výjimečný akt s politickými a ekonomickými dopady. Rozhodnutí o ukončení úzké spolupráce s ECB bude nepochybně představovat komplikovaný a nákladný proces zpět k výkonu dohledu prováděnému ČNB. Proces by byl časově náročný, vyžadoval by úpravu národní legislativy a značné finanční náklady a personální změny pro obnovení podmínek pro výkon dohledu mimo bankovní unii. Celý proces by zajisté měl dopad i na účastníky trhu, protože by to byl proces spojený s reputačním rizikem ohrožujícím finanční stabilitu českého finančního trhu a financování reálné ekonomiky. Proto je zcela zásadní postupovat obezřetně ve vztahu k ukončení Dohody o úzké spolupráci s ECB a důkladně zvažovat případné dopady takového rozhodnutí v případě, že by ČR vstoupila do bankovní unie.
- ²⁸⁵ ECB bude odpovědná za výkon jednotného dohledu v bankovní unii i v období tržní nestability. ECB bude v režimu úzké spolupráce s orgány dohledu zúčastněných států odpovědná (ECB ponese konečnou odpovědnost) za přípravu a schvalování ozdravných plánů institucí, včetně včasného zásahu a poskytnutí vnitroskupinové finanční podpory. Výše uvedené plány představují základ pro řešení problémů institucí a skupin. Nicméně samotná kvalita a reálnost plánů a jejich realizace budou mít zásadní dopad na schopnost institucí a skupin ustát případný nepříznivý vývoj. Proto musí ČR na kvalitu a aktuálnost ozdravných plánů klást vždy důraz, a to bez ohledu na to, zda je součástí bankovní unie či nikoliv.
- ²⁸⁶ Pokud by ČR do bankovní unie nevstoupila, bude se o ozdravných plánech, včasném zásahu a o dohodách o vnitroskupinové podpoře rozhodovat v kolegiích orgánů dohledu, kde by ČNB byla plnohodnotným členem. Pokud by zde ve vztahu ke skupinám nebyla

dosažena shoda, bude moci ČNB přijmout vlastní rozhodnutí. V případě, že ČR vstoupí do bankovní unie, bude o výše uvedeném rozhodovat ECB s tím, že zástupce ČNB by se podílel v režimu úzké spolupráce jako řadový člen bankovní unie na související přípravě.

- ²⁸⁷ Nelze jednoznačně uvést, jakým způsobem bude ECB v období tržní nestability přistupovat k výkonu dohledu, pokud jde o skupiny a jednotlivé dceřiné instituce, které jsou součástí této skupiny. Je velmi pravděpodobné, že se problémy v rámci skupiny budou mít tendenci přelévat napříč skupinou a jejími dcerami, včetně dceřiných institucí působících v ČR. V této chvíli nelze zpochybňovat, že ECB nebude využívat všech regulatorně a právně dostupných pravidel a nástrojů a usilovat o obnovení stability institucí a skupin, které spadají do bankovní unie.
- ²⁸⁸ I v případě, že členský stát zůstane stát mimo bankovní unii, nemusí být vždy schopen předcházet a čelit negativnímu vývoji v rámci skupiny. 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 celoskupinový přístup k řešení problému znamenat výhodu pro dceřinou instituci a možnost předejít vzniku nepříznivé situace. Avšak při postavení ČR mimo bankovní unii bude mít orgán ČR 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.
- ²⁸⁹ V případě, že se instituce dostanou do potíží a nejsou schopny získat nezbytné finanční prostředky ze soukromých zdrojů, mohou se obrátit na národní orgán, který vykonává roli věřitele poslední instance. V rámci bankovní unie bude ECB vykonávat roli věřitele poslední instance, nicméně pouze pro členské státy eurozóny. V případě, že se členský stát, jehož měna není euro, rozhodne dobrovolně vstoupit do bankovní unie, bude nadále národní orgán daného členského státu vykonávat roli věřitele poslední instance. Pokud by ČR vstoupila do bankovní unie, bude ČNB vykonávat roli věřitele poslední instance až do okamžiku přijetí eura. Je třeba uvést, že pokud se instituce dostane do potíží, může rovněž oslovit mateřskou instituci se žádostí o poskytnutí nezbytných finančních prostředků (likvidity a úvěrů). Tento přístup je vhodnější nejenom z pohledu instituce a skupiny (zejména reputace), ale rovněž z pohledu členského státu a jeho daňových poplatníků, neboť je využíváno soukromých prostředků k řešení problémů skupiny. Pokud však dceřiná instituce neobdrží pomoc od mateřské instituce, musí oslovit věřitele poslední instance se žádostí o poskytnutí nezbytné pomoci.
- ²⁹⁰ V rámci jednotného dohledu bude výkon dohledu rozdělen a vykonáván v režimu úzké spolupráce mezi ECB a národní orgány dohledu zúčastněných států. Tyto orgány ponesou odpovědnost za úkoly, které jim byly svěřeny v souvislosti s výkonem dohledu. Je však nezbytné mít povědomí o tom, kdo skutečně ponese následky, včetně finančních nákladů, způsobené případným selháním výkonu dohledu. V případě, že by ČR vstoupila do bankovní unie, nesla by ECB a ČNB odpovědnost za výkon dohledu v ČR. V tomto ohledu by měla ČR 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 by měla ČR vůči ECB v případě jejího selhání, je navíc nejasná. Případná rozhodnutí Tribunálu v soudních sporech však nelze v tuto chvíli předjímat, neboť doposud nebyla mj. přijímána žádná rozhodnutí. Obecně platí, že prokázání pochybení orgánu dohledu je v praxi velmi obtížné a nejednoznačné. Lze však s jistotou uvést, že v případě selhání výkonu dohledu v ČR ponese odpovědnost za škodu stát (ČR).

²⁹¹ V bankovní unii bude výkon jednotného dohledu prováděn v režimu úzké spolupráce mezi ECB a národními orgány dohledu zúčastněných států. Tento režim úzké spolupráce musí být upravena dohledovým regulatorním rámcem, který bude definovat procesy a postupy za účelem zajištění funkčního a efektivního výkonu dohledu v rámci bankovní unie. Je nepopíratelné, že kvalitní dohledový regulatorní rámec je jednou z podmínek efektivnosti prováděného jednotného dohledu v bankovní unii, zejména jeho zavedení do praxe. Práce na implementaci dohledového regulatorního rámce dosud pokračují. Kvalitní dohledový regulatorní rámec a jeho bezproblémové uplatňování je předpokladem k rozhodování nezúčastněných členských států o jejich účasti či neúčasti v bankovní unii. V tomto ohledu se jeví zdrženlivý přístup k účasti v bankovní unii jako opodstatněný a přinejmenším obezřetný, a to díky dosavadní nejednoznačnosti o funkčnosti a efektivnosti prováděného jednotného výkonu dohledu, včetně nedokončenosti a nejistotě ohledně dalších základních prvků bankovní unie. Nicméně daná situace by neměla bránit nezúčastněným členským státům aktivně se podílet na rozvoji a upevňování vztahů s ECB a zúčastněnými státy.

²⁹² Účast v jednotném dohledovém mechanismu bude představovat určité finanční náklady, kterým budou čelit i samotné instituce. Doposud nebylo předloženo konečné znění nařízení ECB, které bude upravovat přístup k výpočtu poplatku za výkon dohledu. Nicméně podle současného návrhu nařízení ECB o poplatcích za dohled, nebudou instituce působící v ČR povinny přispívat na činnost ECB, pokud by ČR nevstoupila do bankovní unie. Avšak v případě, že by ČR vstoupila do bankovní unie, byly by instituce povinny přispívat na činnost ECB. Účtovaný poplatek v sobě zahrnuje dvě složky s tím, že první složka je fixní a druhá složka je variabilní. Variabilní složka zahrnuje dva faktory, které ovlivní výši této složky, zejména faktor týkající se celkové rizikové expozice dané instituce, který je pro ČR významný, neboť by docházelo k zohlednění rizikového profilu instituce, který je na úrovni ČR relativně nízký.

²⁹³ Na základě současného znění nařízení ECB o poplatcích za dohled lze předběžně uvést, že každá ze tří významných institucí působících v ČR, tj. Komerční banka, a.s., Československá obchodní banka, a.s., a Česká spořitelna, a.s., by prostřednictvím své mateřské instituce v roce 2015 zaplatila cca 8 500 EUR na fixním poplatku. Co se týče výše variabilní složky poplatku, zaplatila by každá ze tří výše uvedených institucí řádově 80 tisíc EUR na 10 mld. EUR bilanční sumy, avšak při nezohlednění rizikové složky. Pokud by došlo k zohlednění rizikového profilu instituce, lze uvést, že by mohlo docházet ke snižování variabilní složky poplatku díky zahrnutí jejich konzervativního přístupu k riziku.

- ²⁹⁴ Postupy jednotlivých dohledových orgánů se navzdory zavedení jednotných regulačních pravidel stále liší, což představuje provozní náklady pro instituce. V rámci jednotných regulačních pravidel se sice harmonizuje metodika, ale interpretace některých metodik se nadále liší (např. četnost komunikace a míra detailu). Zda se doposud rozdílný přístup dohledových orgánů vstupem do bankovní unie sníží a pozitivně promítne do ziskovosti institucí 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 na dceřiné instituce působící v ČR. Hlubší harmonizace dohledu nad dceřinou a mateřskou institucí by mohla vést k určitému snížení provozních nákladů z pohledu skupiny. V současnosti však není možné předvídat skutečné dopady na provozní náklady institucí v souvislosti se zavedením jednotného dohledu, neboť nejsou žádné zkušenosti a praktické výsledky, na jejichž základě by se dalo usoudit, jaké budou dopady zejména v dlouhodobém horizontu.
- ²⁹⁵ Účast v jednotném dohledovém mechanismu s sebou rovněž nese určité finanční dopady na národní orgány dohledu, pokud členské státy vstoupí do bankovní unie. V případě, že by ČR do bankovní unie vstoupila, byl by výkon dohledu v režimu úzké spolupráce prováděn také s využitím zdrojů ČNB. ČNB by byla povinna provést určité strukturální změny za účelem zajištění jednotného výkonu dohledu, což by představovalo finanční a jiné náklady – jednorázové náklady. Dále by byla ČNB vystavena finančním nákladům spojeným s prováděním výkonu dohledu nad rámcem současných administrativních a jiných procedur, které by byla povinna plnit s účastí ČR v bankovní unii. Pokud by ČR do bankovní unie nevstoupila, byla by ČNB vystavena pouze případným nákladům v souvislosti s prováděním přeshraničního výkonu dohledu ve spolupráci s ECB na základě uzavřené dohody, tzv. Memorandum o porozumění, což by mohlo zefektivnit náklady oproti současnému stavu při spolupráci s jednotlivými národními orgány dohledu příslušných zúčastněných států.

4.5 Příloha

Příloha č. 1 – Úkoly svěřené ECB

²⁹⁶ ECB je svěřena odpovědnost za výkon:

- (i) obezřetnostního dohledu, a
- (ii) makro-obezřetnostního dohledu prostřednictvím aplikace všech nástrojů zahrnutých v CRD IV a CRR.

Obezřetnostní dohled

²⁹⁷ ECB byly svěřeny následující úkoly za účelem provádění obezřetnostního výkonu dohledu ve vztahu ke všem úvěrovým institucím usazeným v zúčastněných členských státech SSM:

- a) vydávat a odnímat licenci v případě úvěrových institucí,
- b) zastupovat kompetentní orgány domovských členských států ve vztahu k úvěrovým institucím usazeným v zúčastněném členském státě SSM – založení pobočky či poskytování přeshraniční služby v nezúčastněném členském státě SSM,
- c) posuzovat kvalifikované účasti v úvěrových institucích,
- d) posuzovat dodržování obezřetnostních požadavků v oblasti kapitálových požadavků, sekuritizace, omezení velkých expozic, likvidity, pákového efektu a podávání zpráv a zveřejňování informací o těchto regulačních požadavcích,
- e) zajišťovat dodržování požadavků úvěrovými institucemi, co se týče zavedení spolehlivých systémů správy a řízení společnosti, procesů řízení rizik, mechanismů vnitřní kontroly, zásad a postupů odměňování a účinné interní postupy pro hodnocení kapitálové přiměřenosti, včetně IRB modelů,
- f) provádět kontroly v rámci dohledu (supervisory review),
- g) vykonávat dohled na konsolidovaném základě nad mateřskými společnostmi úvěrových institucí usazených v zúčastněných členských státech SSM, včetně finančních holdingových společností a smíšených finančních holdingových společností,
- h) podílet se na výkonu dohledu na konsolidovaném základě nad mateřskými společnostmi neusazenými v zúčastněném členském státě SSM,
- i) působit v rámci kolegií orgánů dohledu s tím, že kompetentní orgány dohledu zúčastněných členských států SSM působí jako pozorovatelé,
- j) účastnit se doplňkového dohledu nad finančním konglomerátem ve vztahu k úvěrovým institucím a převzetí úkolu koordinátora, pokud je jim ECB jmenována, a
- k) provádět úkony týkající se dohledu nad ozdravnými plány, provádění včasného zásahu a strukturální změny u úvěrových institucí nebo bankovních skupin, nad nimiž ECB vykonává dohled na konsolidovaném základě.

5 Krizové řízení

²⁹⁸ Rámcem pro prevenci a řešení krizí bank, tzv. krizové řízení, by měl podle BRRD začít být používán napříč celou EU od 1. ledna 2015 s tím, že některé jeho prvky – zejména nástroj bail-in, jenž kromě akcií a podřízených dluhopisů (jejichž odpis umožní též v BRRD obsažený nástroj odpisu a konverze kapitálových nástrojů) umožňuje odpis a konverzi ostatních závazků – by měly být podle BRRD používány nejpozději od 1. ledna 2016. K politické dohodě na tomto posunutí došlo při vyjednávání BRRD zejména s ohledem na požadavky některých členských států dopřát finančním institucím čas na zajištění minimálního množství vlastních zdrojů a odepisovatelných závazků (MREL), které budou orgány pro řešení krizí, tedy ČNB v případě ČR,¹⁴⁵ stanoveny pro každou finanční instituci zvlášť v souladu s podmínkami stanovenými BRRD.

²⁹⁹ Z toho důvodu bylo s ohledem na potřebu zachovat v maximální možné míře konzistenci na vnitřním trhu při vyjednávání SRM dohodnuto, že převážná část jeho ustanovení, všechna s výjimkou výměny informací a spolupráce na přípravě plánů k řešení krize a s výjimkou ustavení Výboru, bude účinná od 1. ledna 2016, respektive po ratifikaci IGA (do té doby budou zúčastněné státy v relevantních případech používat národní transpozici BRRD).

5.1 Pravomoci v krizovém řízení

³⁰⁰ Dokud bude ČR nezúčastněným členským státem, zůstane převážná většina pravomocí vůči úvěrovým institucím sídlícím v ČR¹⁴⁶ v oblasti krizového řízení v pravomoci národního orgánu dohledu¹⁴⁷ a národního orgánu pro řešení krizí. Několik ustanovení BRRD nicméně obsahuje možnost závazné mediace EBA podle čl. 19 nařízení 1093/2010. Jedná se zejména o posuzování skupinového ozdravného plánu, přípravu skupinového plánu pro řešení krize, přijímání opatření při posuzování způsobilosti k řešení krize v případě skupin, schvalování dohody o vnitroskupinové finanční podpoře, přijímání opatření včasného zásahu a stanovení minimálních požadavků na vlastní zdroje a odepisovatelné závazky. V těchto oblastech se tedy spory mohou řešit na žádost některého z dotčených orgánů závazným rozhodnutím EBA.

³⁰¹ Naopak pro zúčastněný stát se v oblasti krizového řízení projeví účinnost SSM a SRM především v tom, že pravomoci národních orgánů v oblasti řešení krizí přejdou na evropské orgány (ECB, Výbor). Obecně byly potenciální dopady takové změny popsány v předchozí kapitole pro oblast dohledu. To, co bylo v předchozí kapitole řečeno o zániku hlasovacích práv ČNB v kolegiích orgánů dohledu, v případě členství ČR v bankovní unii, platí rovněž pro rezoluční kolegia. Menší váha hlasu ČNB v EBA oproti situaci, kdy by

¹⁴⁵ Studie tuto variantu předpokládá, přestože příslušný zákon, který by ČNB touto funkcí pověřil, dosud neexistuje.

¹⁴⁶ Netýká se poboček zahraničních bank.

¹⁴⁷ Jedná se o přípravu a schvalování ozdravných plánů, přijímání opatření včasného zásahu, schvalování smluv o poskytování vnitroskupinové finanční pomoci a schvalování poskytnutí této pomoci. Více k této problematice viz 4. kapitola.

ČR zůstala nezúčastněným členským státem, jejíž negativní dopady na oblast dohledu byly popsány v předchozí kapitole, by měla obdobné negativní dopady rovněž na možnost ČNB ovlivnit rozhodování EBA v otázkách týkajících se přijímání předpisů v oblasti řešení krizí.

- ³⁰² V režimu BRRD mimo bankovní unii se krize přeshraniční skupiny bude řešit v rámci kolegií k řešení krizí, ve kterých mají relevantní orgány možnost dohodnout se na společném postupu. Pokud však k dohodě nedojde nebo s navrženým postupem nesouhlasí některý z orgánů, může tento přijmout vlastní rozhodnutí vůči dotčeným institucím ve své kompetenci.
- ³⁰³ V případě přistoupení ČR do bankovní unie převezme pravomoc českého orgánu pro řešení krizí za významné instituce a přeshraniční skupiny Výbor, který bude svou činnost vykonávat s využitím jednotlivých národních orgánů pro řešení krizí, tedy i ČNB v případě ČR, a jehož rozhodnutí budou podléhat schvalování Evropské komise, respektive Rady v případě, že Evropská komise navrhne Radě, aby vznesla námitku, pokud program řešení krize nesplňuje kritérium veřejného zájmu, či aby schválila nebo vznesla námitku v případě podstatné změny výše prostředků ze SRF – v takovém případě Rada rozhoduje prostou většinou hlasů. Ingerence Rady se tak předpokládá jen ve velmi výjimečných případech a naprostá většina rozhodnutí zůstává v pravomoci Výboru a Evropské komise.
- ³⁰⁴ Obdobně jako v SSM budou v rámci SRM pravomoci rozděleny mezi Výbor a národní orgány pro řešení krizí. Výbor bude vykonávat své pravomoci přímo vůči úvěrovým institucím, které budou považovány za významné podle nařízení o SSM, nebo vůči kterým ECB podle tohoto nařízení převezme odpovědnost za přímý výkon dohledu, a vůči přeshraničním skupinám. Výbor však formálně ponese konečnou odpovědnost za fungování mechanismu, a v případě potřeby tak bude moci kdykoli převzít pravomoci národního orgánu i ve vztahu ke konkrétní méně významné úvěrové instituci.
- ³⁰⁵ Vůči méně významným institucím tak budou národní orgány pro řešení krizí vykonávat pravomoci ve vztahu k přijímání plánů pro řešení krizí a posuzování proveditelnosti rezoluce, relevantním opatřením včasného zásahu, stanovení rozsahu informačních povinností a plánů pro řešení krizí, nastavení minimálních požadavků na vlastní kapitál a odepisovatelné závazky a provádění rezolučních opatření a odpisu či převodu kapitálových nástrojů za předpokladu, že nebudou využity prostředky SRF, a že bude rezoluce financována čistě použitím nástrojů k řešení krizí. Výkon jejich pravomocí však bude podmíněn tím, že v určitých případech může ECB (v rámci SSM) či Výbor rozhodnout o přechodu pravomoci i k těmto méně významným institucím na Výbor. V případě, kdy by pro řešení krize méně významné instituce bylo zapotřebí využít prostředky SRF, pravomoc ke schválení postupu řešení krize by měl pouze Výbor.

5.1.1 Přijímání rozhodnutí v případě vstupu ČR do bankovní unie

- ³⁰⁶ Obdobně jako v případě SSM by tak po vstupu ČR do BU za současných okolností s největší pravděpodobností minimálně tři největší úvěrové instituce¹⁴⁸ v ČR přešly pod přímou pravomoc Výboru. Vůči ostatním úvěrovým institucím by své pravomoci orgánu pro řešení krizí za normálních okolností nadále vykonávala ČNB. Vůči úvěrovým institucím, nad nimiž bude Výbor přímo vykonávat pravomoci k řešení krizí, bude většina rozhodnutí přijímána v rámci výkonného zasedání Výboru. Toho se bude účastnit všech pět stálých členů a zástupci dotčených národních orgánů pro řešení krizí (tedy orgánů zúčastněných členských států, v nichž jsou usazeny instituce skupiny v rezoluci). Během výkonného zasedání budou mít všichni jeho účastníci nejprve možnost dohodnout se na společném postupu. V případě, že nedojde k nalezení shody, rozhodují následně o postupu pouze stálí členové Výboru (tj. pět zaměstnanců Výboru) prostou většinou hlasů.
- ³⁰⁷ Plenární zasedání Výboru bude mj. rozhodovat o rezoluci úvěrové instituce v případě, že předpokládané použití prostředků SRF přesáhne 5 mld. euro a současně si alespoň jeden ze států plenárního zasedání Výboru vyžádá hlasování pléna. V opačném případě je návrh rezoluce, připravený výkonným zasedáním Výboru, považován za přijatý. V případě kumulativního čerpání 5 mld. euro během dvanácti po sobě jdoucích měsíců vyhodnotí plenární zasedání situaci a poskytne vodítka, kterými se bude výkonné zasedání řídit v nadcházejících rozhodnutích o návrzích rezoluce. Plenární zasedání bude dále vždy rozhodovat o půjčování mezi národními podfondy, o mimořádných příspěvcích, pokud by byly vyčerpány finanční prostředky ze SRF či by na rezoluci nestačily a dále o alternativních metodách financování.
- ³⁰⁸ Přijaté rozhodnutí o rezoluci musí být následně předáno k formálnímu potvrzení Evropské komisi jakožto unijnímu orgánu s exekutivními pravomocemi. Evropská komise následně může vznést do 24 hodin námitku. V případě námítky proti splnění podmínky veřejného zájmu či návrhu na významnou úpravu množství použitých prostředků SRF, předá Evropská komise návrh k posouzení Radě, která v těchto případech rozhoduje prostou většinou hlasů. V případě, že Evropská komise či Rada nevznese během 24 hodin námitku, rozhodnutí Výboru o rezoluci vstoupí automaticky v platnost.
- ³⁰⁹ Je zřejmé, že u úvěrových institucí, nad jejichž rezolucí a činnostmi s ní spojenými převezme kontrolu Výbor, dojde ke značnému omezení vlivu ČNB na konečnou podobu přijatých opatření. V takovém případě bude Výbor mj. připravovat plány pro řešení krizí, určovat minimální požadavky na vlastní kapitál a odepisovatelné závazky, připravovat rozhodnutí o rezoluci a odpisu či konverzi kapitálových nástrojů. V případě rozhodování o rezoluci v rámci výkonného zasedání lze předpokládat snahu dotčených stran shodnout se na řešení přijatelném pro všechny zúčastněné, ovšem s tím, že nelze zároveň vyloučit hájení vlastních zájmů. Jelikož v prvním kole výkonného zasedání budou rozhodovat zástupci dotčených národních orgánů pro řešení krizí a stálí členové Výboru, může zde

¹⁴⁸ 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.

existovat určitý tlak, minimálně na zástupce národních orgánů, dosáhnout konsenzuálního rozhodnutí, aby tak omezili možnost, že rozhodování ve druhém kole převezmou pouze stálí členové. Nezanedbatelným momentem v tomto procesu bude dosazování stálých členů Výboru, které bude jmenovat Rada na základě hlasování kvalifikovanou většinou, a to na návrh Evropské komise schválený Evropským parlamentem. V případě použití většího množství prostředků SRF, kdy by příspěvek na konkrétní rezoluci měl přesáhnout částku 5 mld. euro, by rozhodování o použití těchto prostředků přešlo na plenární zasedání. V takovém případě by pro přijetí rozhodnutí byla zapotřebí prostá většina hlasů členů Výboru, „představujících“ zároveň nejméně 30 % příspěvků do SRF,¹⁴⁹ přičemž každý člen Výboru by disponoval jedním hlasem. Toto rozhodování se bude týkat i vybírání mimořádných příspěvků, dobrovolného půjčování mezi jednotlivými fondy pro řešení krizí, rozhodování o alternativních zdrojích financování či sdílení nákladů s fondy pro řešení krizí nezúčastněných členských států. V případě, že dojde k úhrnnému využití prostředků SRF odpovídající částce 5 mld. euro během 12 po sobě jdoucích měsíců, plenární zasedání vyhodnotí použití nástrojů k řešení krize a poskytne pokyny, kterými by se mělo výkonné zasedání řídit při přijímání následujících rozhodnutí.

- ³¹⁰ Opomenout nelze ani problematiku efektivnosti rozhodovacího procesu. Protože není legislativa BRRD (resp. SRMR) vyzkoušena ani na národní úrovni, ani na úrovni Výboru, nelze efektivitu procesu objektivně posoudit. Otázkou zůstává, zda zapojení tří unijních institucí do rozhodování v rámci SRM nebude zdržovat rozhodovací proces. Tento problém zmírňují pevně dané časové limity pro vznesení námitek Evropskou komisí či Radou. Jedná se o kompromis, jenž usiluje o zachování dostatečné míry efektivity na straně jedné (rozhodování stálých členů Výboru či Evropské komise) a legitimacy dané zapojením zástupců členských států do rozhodování na straně druhé.
- ³¹¹ Významným aspektem rozhodování o rezoluci v případě přeshraničně působících bankovních skupin je takové nastavení rozhodovacího procesu, jehož výsledkem bude jediná strategie řešení krize bankovní skupiny v rámci zúčastněných států.¹⁵⁰
- ³¹² V rámci kolegií k řešení krizí podle BRRD neexistuje pro národní orgány k řešení krizí povinnost dohodnout se na společném postupu – v případě nenalezení konsenzu mohou přijmout národní orgány pro řešení krizí vlastní postup. I přes zřejmou snahu hájení vlastních zájmů však nelze v případě neexistence povinnosti přijmout konečné společné řešení v rámci BRRD vyloučit větší potřebu se na společném postupu dohodnout a s tím související větší motivaci zástupců národních orgánů dosáhnout společné shody. Oproti režimu SRM zde navíc neexistuje krajní možnost vynucení vůle stálých členů Výboru.

¹⁴⁹ Čl. 52 (2) SRMR nekonkretizuje, jak má být tato hodnota kalkulována. S ohledem na chybějící specifikaci by ustanovení mělo podle našeho názoru být jazykově vykládáno tak, že se vychází z úhrnu všech doposud zaplacených příspěvků za celou dobu existence SRF.

¹⁵⁰ Nutno podotknout, že do doby existence skupinových subjektů v nezúčastněných členských státech bude jednání s odpovídajícími orgány pro řešení krizí nadále probíhat formou kolegií k řešení krizí.

- ³¹³ ČNB by se v případě účasti ČR na bankovní unii v rámci rezoluce prostřednictvím účasti ve Výboru podílela na rozhodování na úrovni skupiny, nicméně rozhodovací váha ČNB by byla velice omezena, neboť by se týkala pouze procesu hledání společného řešení v první fázi rozhodování. Pokud by v první fázi nebylo dosaženo shody, ve druhé fázi by již ČNB (ani další národní orgány k řešení krizí) nebyla vůbec zastoupena a rozhodoval by Výbor, v jehož rozhodování by se pravděpodobně výrazně odrážel skupinový zájem. Naproti tomu mimo bankovní unii může ČR prosazovat své zájmy prostřednictvím nutnosti dosažení konsenzu v rámci kolegií k řešení krizí, kde bez souhlasu českého orgánu nemůže být přijato na ČR se vztahující nevhodné řešení. K tomu je však třeba dodat, že i provedení rezoluce skupiny, na kterém se ČR nebude podílet, bude mít na dceřiné společnosti sídlící v ČR dopad. Tento dopad se bude odvíjet mj. také od významu (velikosti) daného subjektu v problémech.

5.2 Financování rezoluce

- ³¹⁴ Dalším významným faktorem ovlivňujícím debatu o případném vstupu do bankovní unie je z pohledu SRM otázka financování rezoluce. Podle BRRD jsou členské státy povinny zřídit národní fondy pro řešení krizí (dále jen „NRF“), do nichž by během prvních deseti let fungování měly finanční instituce v daném členském státě přispět částkou odpovídající souhrnu 1 % jejich krytých vkladů. V případě ČR by dle stavu krytých vkladů ke konci roku 2011 NRF dosáhl velikosti zhruba 16 mld. korun.¹⁵¹ NRF bude zřízen za účelem efektivní aplikace nástrojů k řešení krize při rezoluci dané finanční instituce. Mimo jiné tak NRF může poskytovat záruky za závazky finanční instituce v rezoluci, poskytovat jí půjčky, přispívat finanční instituci v rezoluci v případě, že orgán pro řešení krizí rozhodne o vyloučení některých závazků z použití nástroje bail-in apod. NRF též bude moci poskytovat půjčky ostatním fondům pro řešení krizí zřízeným v dalších členských státech či o obdobné půjčky v případě potřeby požádat.
- ³¹⁵ Se vstupem do bankovní unie se na nadnárodní úroveň přesouvá mimo pravomoci i podíl na odpovědnosti za financování případných nákladů spojených s rezolucí všech úvěrových institucí zúčastněných států. Zúčastněné státy tak následně převedou prostředky získané od úvěrových institucí¹⁵² do (v úvodní kapitole zmíněného) SRF, ten by měl cílové úrovně (též 1 % krytých vkladů) dosáhnout během osmi let (tzv. přechodné období) od svého vzniku (od 1. ledna 2016, nebo po ratifikaci IGA dostatečným počtem zúčastněných států). Objem SRF byl odhadnut na přibližně 55 mld. euro, tento odhad byl založen na předpokladu, že členy bankovní unie budou pouze státy eurozóny. V přechodném období budou peníze odváděny do národních podfondů. I národní podfondy zúčastněných států na jejichž území nesídlí úvěrová instituce, u níž probíhá rezoluce, mohou být do financování této rezoluce zapojeny. Národní podfondy dotčených států se budou podílet na roli

¹⁵¹ Pro lepší srovnání s velikostí SRF byla částka zjednodušeně vypočítána ze stavu krytých vkladů k 31. 12. 2011, tedy k datu na základě kterého byla odhadnuta předpokládaná velikost SRF. Projekce MF předpokládající růst krytých vkladů v rámci ČR předpokládá cílovou úroveň po deseti letech fungování BRRD ve výši cca 27 mld. Kč.

¹⁵² Tj. prostředky vybrané od domácích úvěrových institucí a těch obchodníků s cennými papíry, kteří jsou zahrnuti do dohledu nad mateřským podnikem na konsolidovaném základě vykonávaném ECB v rámci Nařízení o SSM.

„pojišťovny“ pro případ krize v jiném zúčastněném státu dotčeném rezolucí a ostatní podfondy, vzhledem ke svým závazkům k SRF, tak budou fungovat jako „zajišťovny“ pro „pojištění“ plynoucí z funkce SRM.

³¹⁶ V přechodném období bude v rámci SRM docházet i ke specifickému sdílení nákladů v případě rezoluce přeshraničně působící skupiny. Zatímco v režimu BRRD (pro nezúčastněný členský stát), mj. připadá v úvahu možnost neschválení plánu financování přeshraniční rezoluce, tj. daný členský stát si zvolí sám postup. V případě SRM (pro zúčastněný členský stát) se v přechodném období velikost příspěvků jednotlivých podfondů bude odvíjet od výše příspěvků jednotlivých subjektů skupiny poskytnutých do těchto podfondů. IGA obsahuje pouze možnost požádat v případě podezření na výraznou asymetrii mezi podílem na nákladech a rizikovým profilem konkrétního subjektu skupiny Výbor o zvážení použití výše zmiňovaných kritérií obsažených v BRRD. Jde tedy o slabší možnost prosadit uplatnění zmiňovaných konkrétních kritérií, než jakou budou mít k dispozici nezúčastněné členské státy, na které se aplikuje pouze režim BRRD. Nutno podotknout, že samotná výše příspěvku finančních institucí do SRF se bude též odvíjet od velikosti a rizikového profilu samotné instituce.

³¹⁷ Pro tuto problematiku je důležitá konečná podoba delegovaného aktu Evropské komise, který by měl specifikovat, jakým způsobem se promítne rizikový profil instituce do celkové velikosti jejího příspěvku do příslušného fondu pro řešení krizí (tj. NRF zřízeného podle BRRD nebo SRF zřízeného podle SRM). Evropská komise by měla představit návrh delegovaného aktu v říjnu 2014. Na tento delegovaný akt bude poté navazovat návrh prováděcího předpisu Rady, který bude dále upravovat specifika týkající se příspěvků bank do SRF.

5.2.1 Nedostatek prostředků

³¹⁸ Potřeba čerpání peněžních prostředků z fondů pro řešení krizí by měla být co možná nejvíce omezena použitím nástroje bail-in, za jehož pomoci bude kompenzována ztráta či obnovena kapitálová přiměřenost finanční instituce odpisem kapitálových nástrojů a odpisem či konverzí způsobilých závazků. Jedná se však o doposud nevyzkoušený mechanismus, jehož využití je objemově limitováno v relaci pouze na část celkové bilance úvěrové instituce. Dále je nejisté, v jakém rozsahu bude možno efektivně bail-in využít (např. z důvodu vyloučení některých závazků z bail-inu), může se rovněž ukázat, že pro instituce bude obtížné udržovat v bilanci požadovaný objem vhodných závazků. Členské státy mají rovněž možnost využít některých diskrecí ohledně ne/využití určitých závazků pro bail-in. Praktické použití nástroje tak bude, přinejmenším po prvních několika letech, než budou pravomocně ukončeny první spory s věřiteli institucí, na které bude nástroj bail-in použit, doprovázeno určitou mírou nejistoty. Nelze nyní proto s jistotou říci, zda je tento nástroj dostatečně robustní, aby do budoucna eliminoval potřebu použití většího množství finančních prostředků z těchto fondů.

³¹⁹ Krizový scénář ČNB uvádí, že v makrozátěžovém testu ve scénáři Evropa v deflaci by ztráty českého bankovního sektoru na tříletém horizontu, tj. za období 2014 až 2016,

dosáhly celkem 46 mld. Kč.¹⁵³ Financování by si však byly podle tohoto scénáře banky schopny opatřit z vnitřních zdrojů, resp. na kapitálovém trhu bez nutnosti účasti státního rozpočtu.

³²⁰ V případě nedostatku peněžních prostředků bude mít NRF několik možností pro jejich doplnění. První z nich je výběr mimořádných příspěvků od finančních institucí v působnosti BRRD.¹⁵⁴ Maximální objem těchto příspěvků nesmí přesáhnout trojnásobek obvyklých ročních příspěvků. V případě, že mimořádné příspěvky nebudou okamžitě k dispozici, může si NRF prostředky vypůjčit od institucí či třetích stran – to se týká i ostatních fondů pro řešení krizí zřízených v jiných členských státech. Rozhodnutí o půjčení prostředků z NRF zůstává vždy v kompetenci členského státu, v jehož jurisdikci se NRF poskytující prostředky nachází.

³²¹ Možnosti SRF, jak získat prostředky jsou obdobné, v souladu s prohlášením ministrů financí z prosince 2013¹⁵⁵ jsou však členské státy zavázány dohodnout se na způsobu dočasného financování SRF po dobu přechodného období, pokud by se SRF potýkal s nedostatkem peněžních prostředků. Zvolená forma má zajistit rovnocenné zacházení se zúčastněnými státy bez ohledu na to, zda jsou či nejsou součástí eurozóny – tzn., má jít o mechanismus s rovnocennými parametry pro všechny zúčastněné státy. Dočasné financování SRF má být ve střednědobém období fiskálně neutrální a má respektovat rovné podmínky ve vztahu k nezúčastněným členským státům. Jednání o možných formách tohoto financování v tuto chvíli probíhají, s cílem mít potřebné nástroje k dispozici od vzniku SRF. Diskutovány jsou možnosti poskytnutí státních záruk zúčastněnými členskými státy či dočasného poskytnutí prostředků z jejich státních rozpočtů a možnosti krytí státních rozpočtů nadnárodními jistíci mechanismy. Je však nutné podotknout, že v současné době není pro státy mimo eurozónu k dispozici jistící mechanismus srovnatelný s tím, který mohou pro účely poskytnutí dočasného financování pro SRF využívat státy eurozóny – řešení se dosud hledá. V prohlášení se ministři zároveň zavázali dohodnout se v přechodném období na vzniku permanentního jistícího mechanismu financování SRF, ale ani v tomto případě dosud dohoda není. Dosavadní absence permanentního jistícího mechanismu financování představuje jednu z nejpodstatnějších výtek vůči nově ustavené bankovní unii a s největší pravděpodobností tak budou pokračovat politické tlaky na vytvoření společných garancí zúčastněných států.

³²² Vzhledem k relativně nízké cílové úrovni SRF (obdobně platí i pro NRF nezúčastněných členských států) vycházející jak z relativních ukazatelů (velikost bilancí bank, velikost celkové ztráty významnější finanční krize v jednotlivých státech v minulosti vyjádřená podílem HDP, apod.), tak z faktu postupného naplňování a postupného sdílení prostředků, bude mít konečná podoba dočasného mechanismu financování a permanentního jistícího mechanismu významný vliv na efektivnost celé bankovní unie. V současné době není možné spolehlivě odhadnout budoucí potřebu prostředků SRF, existence určitého

¹⁵³ Zpráva ČNB o finanční stabilitě 2013/14.

¹⁵⁴ Tj. od bank, družstevních záložen a „velkých“ obchodníků s cennými papíry.

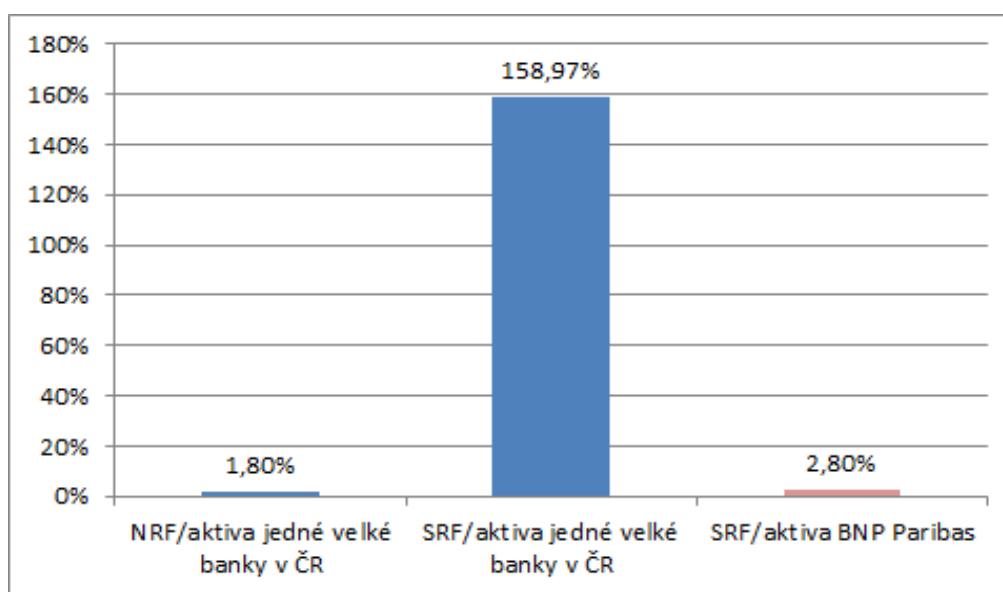
¹⁵⁵ Statement of Eurogroup and ECOFIN Ministers on the SRM backstop, 18137/13.

mechanismu dodatečného financování se tak jeví jako nezbytná. Vyřešení ministerského závazku by na jedné straně poskytlo vyšší jistotu efektivního provedení případné rezoluce větší banky či skupiny bank, na druhé straně s sebou však, zejména v přechodném období, nese i fiskální rozměr, a s ním potenciální povinnost zapojit veřejné zdroje jednotlivých zúčastněných států k řešení krizí bank jiných států.

5.2.2 Ručení za prostředky SRF

- ³²³ V souvislosti s možnou potřebou řešit případný nedostatek prostředků ve fondech pro řešení krizí se jako relevantní jeví otázka jejich velikosti a způsobu ručení členských států, respektive úvěrových institucí v nich sídlících za jejich případné doplnění.
- ³²⁴ Poměrná cílová úroveň NRF i SRF je stejná – 1 % krytých vkladů. Pro ilustraci níže uvádíme velikost obou fondů vztaženou k jedné velké bance sídlící v ČR, a dále velikost SRF vztaženou k největší bance eurozóny¹⁵⁶ – BNP Paribas (viz Graf č. 22).¹⁵⁷

Graf č. 22 - Porovnání bilance jedné velké banky v ČR s cílovou úrovní NRF a SRF a srovnání bilance BNP Paribas s cílovou úrovní SRF vycházející ze situace naplnění fondů na jejich cílovou úroveň



Pramen: Výroční zprávy vybraných bank, kalkulace MF.

- ³²⁵ Srovnání cílové velikosti NRF s bilancí jedné velké banky v ČR (tj. první sloupec grafu) ukazuje velmi omezené možnosti NRF zřízeného podle BRRD, a to ve vztahu k již jedné velké úvěrové instituci v ČR. Naproti tomu zcela naplněný SRF by měl disponovat řádově větším množstvím prostředků. Pokud jej však srovnáme s bilancí jedné velké banky v eurozóně - například BNP Paribas (tj. třetí sloupec grafu), ukazují se velmi omezené možnosti SRF ve vztahu k tomuto typu instituce.

¹⁵⁶ Dle velikosti bilanční sumy.

¹⁵⁷ Pro lepší srovnatelnost s předpokládanou cílovou úrovní SRF byly použity údaje za rok 2011.

- ³²⁶ Z tohoto pohledu by přistoupení k bankovní unii pro ČR znamenalo, že by pro rezoluci velké banky v ČR mohlo být k dispozici podstatně větší množství prostředků – zcela naplněný SRF by dokázal bez potíží financovat rezoluci velké banky v ČR, pokud by však do té doby nebyl SRF vyčerpán případnou rezolucí velké úvěrové instituce v eurozóně. Zároveň je potřeba podotknout, že z pohledu eurozóny nepatří banky v ČR mezi velké banky a s ohledem na pravidla distribuce finančních prostředků tak nebudou pro rezoluci jedné banky k dispozici vždy všechny prostředky SRF. V přechodném období je samozřejmě dále nutné zohledňovat specifika sdílení nákladů stanovená v *Dohodě o převádění a sdílení příspěvků do jednotného fondu pro řešení krizí*, kdy poměrná výše zapojení národních podfondů států dotčených rezolucí je vyšší oproti podfondům ostatních zúčastněných států (nejprve je použit předepsaný podíl podfondů dotčených států, a až poté dochází k zapojení podfondů všech ostatních zúčastněných států, avšak opět včetně podfondů dotčených států). Tento fakt se týká i případného výběru mimořádných příspěvků, ke kterému by došlo v případě úplného vyčerpání podfondů dotčených států a vyčerpání předepsané výše podfondů ostatních zúčastněných států. V takovém případě by na území dotčených států došlo k výběru mimořádných příspěvků do výše nepřesahující trojnásobek běžných ročních příspěvků.
- ³²⁷ Vstupem do bankovní unie by tak zároveň vznikla ČR povinnost podílet se finančními prostředky na rezoluci bank v jiných zúčastněných státech. ČR by v případě potřeby (tzn. v případě, kdy poměrné zapojení podfondů dotčených států nebude pro rezoluci dostačující) jako stát, na jehož území neprobíhá rezoluce, byla povinna přispět ze svého národního podfondu odpovídající poměrnou částkou, která se bude v přechodném období postupně zvyšovat, do úplného sloučení prostředků v SRF.
- ³²⁸ Ze srovnání cílové úrovně SRF s bilanční sumou BNP Paribas je dále zřejmé, že prostředky v SRF nemusí být vždy v případě potřeby k dispozici anebo že může dojít k jejich vyčerpání, a to zejména s ohledem na omezené možnosti výběru mimořádných příspěvků. V takovém případě by všechny zúčastněné státy měly povinnost obnovit výběr běžných ročních příspěvků za účelem doplnění SRF na požadovanou cílovou úroveň. V přechodném období by toto doplňování v rámci jednotlivých členských států odpovídalo výše popsaným podmínkám pro sdílení nákladů (největší část prostředků by tak bylo potřeba vybrat od úvěrových institucí sídlících ve státech dotčených rezolucí).

5.2.3 Další náklady související s rezolucí

- ³²⁹ Pro diskuzi o vstupu ČR do bankovní unie je relevantní také otázka nákladů případného vystoupení z ní (před přijetím eura). Tuto možnost budou mít všechny členské státy, které vstoupí do režimu úzké spolupráce s ECB. Širší souvislosti spojené s případným vystoupením z bankovní unie jsou popsány ve 4. kapitole. Možné přímé náklady se týkají zejména prostředků převedených do SRF. V případě ukončení úzké spolupráce bude Výbor rozhodovat o množství navrácených prostředků již podléhajících sdílení – část prostředků může být, jako poplatek za dodatečnou stabilitu a důvěryhodnost, ponechána na evropské úrovni. Při tomto rozhodování bude brát Výbor v potaz několik faktorů, jakými jsou způsob ukončení úzké spolupráce (rozdílný pohled může být uplatněn na

základě toho, zda bude ukončení úzké spolupráce iniciováno ze strany ECB, nebo členského státu), probíhající rezoluce, hospodářský cyklus dotčeného členského státu či potřebné množství finančních prostředků pro opětovné zajištění fungování NRF podle BRRD. Část prostředků, jež byla do doby ukončení úzké spolupráce součástí národního podfondu, bude navráćena beze zbytku.

- ³³⁰ Dalšími náklady souvisejícími s rezolucí, které jsou však relevantní i pro případ neúčasti v bankovní unii, je možné čerpání prostředků systému pojištění vkladů. Fond pojištění vkladů (dále jen „FPV“) je nadále vytvářen a udržován na národní úrovni. Vzhledem k jeho povinnému zapojení do rezoluce (jak v případě BRRD, tak SRM) nelze dopředu vyloučit případné vyčerpání jeho prostředků, jelikož výše krytých vkladů každé z velkých českých bank mnohonásobně převyšuje objem dostupných prostředků. Takovou situaci by pak členské státy řešily zřejmě samy. Nicméně jedná se o způsob ochrany běžných vkladatelů, kteří by měli mít své prostředky neustále k dispozici. FPV může být do rezoluce zapojen jen v takové míře, která by odpovídala výši odpisu krytých vkladů v případě, že by na ně byl uplatněn některý z nástrojů k řešení krize (zejména tedy bail-in), kdyby kryté vklady nebyly pro tyto účely vyloučeny. Výše případného čerpání je dále omezena hierarchií podle insolvenčního zákona, ve kterém BRRD pro pojištěné i kryté vklady zavádí preferenční status – v případě použití nástroje bail-in by tak došlo k čerpání prostředků FPV až ve chvíli, kdy by nebyl postačující odpis veškerých ostatních závazků (s výjimkou diskrece umožňující z vážných důvodů vyloučení některých závazků do výše 5 % bilanční sumy instituce v rezoluci). Příspěvek FPV zároveň nesmí být vyšší, než částka odpovídající jeho závazku v případě likvidace instituce. Dále je každý členský stát oprávněn stanovit maximální objem prostředků, kterým je FPV povinen přispět na financování rezoluce, přičemž tento maximální objem nesmí být nižší než 50 % cílového objemu FPV.

5.3 Shrnutí 5. kapitoly

- ³³¹ Z pohledu SRM jsou při posuzování dopadů případného vstupu do bankovní unie relevantní zejména otázky přenosu kompetencí na nadnárodní úroveň, možnosti zajištění financování rezoluce a otázka možných souvisejících nákladů.
- ³³² V případě přistoupení ČR k bankovní unii by došlo k omezení řady kompetencí ČR, tj. jejího národního orgánu pro řešení krizí (zejména co se týče vlivu na konečné řešení krizové situace) v oblasti rezoluce. Jejich roli by od té chvíle ve vztahu ke všem významným institucím převzal Výbor složený ze zástupců orgánů pro řešení krizí všech zúčastněných států a stálých členů. ČNB by se podílela na rozhodování o rezoluci na úrovni celé skupiny, nicméně rozhodovací váha ČNB by byla velice omezena. Významným prvkem by mohla být větší pravděpodobnost přijetí jediné strategie v případě rezoluce přeshraničních skupin v rámci zúčastněných států, avšak v případě, že nedojde k nalezení shody v prvním kole výkonného zasedání Výboru za cenu ztráty kontroly ČR nad výsledným řešením se všemi možnými důsledky pro ČR. Výbor převezme rovněž pravomoci k méně významným institucím ČR, pokud je ECB v rámci činnosti dohledu na základě svého uvážení převezme pod přímé pravomoci dohledu.

- ³³³ V režimu BRRD (pro nezúčastněné státy) naopak nebude moci být bez souhlasu českého zástupce přijato na ČR se vztahující nevýhodné rozhodnutí. K tomuto aspektu je však třeba vzít v úvahu fakt, že rozhodnutí o skupině, na kterém se ČR nebude podílet, může mít dopad i na dceřiné subjekty v ČR sídlící prostřednictvím členů bankovních skupin.
- ³³⁴ Potřeba prostředků z fondů pro řešení krizí by měla být v případě rezoluce snížena odepsáním kapitálových nástrojů a způsobilých závazků pomocí nástroje bail-in. S ohledem na jeho dříve zmíněná omezení však nelze potřebu použití těchto prostředků předem vyloučit. Z tohoto pohledu se jako relevantní jeví otázka velikosti jednotlivých fondů. Poměrná cílová úroveň NRF i SRF je stejná – 1 % krytých vkladů. Ze srovnání cílové úrovně fondů pro řešení krizí jsou zřejmé značně omezené možnosti NRF zřízeného podle BRRD vůči velkým institucím sídlícím v ČR, jakož i stejně omezené možnosti SRF vůči řádově větším velkým institucím v eurozóně popř. dalších státech SRM. S ohledem na srovnání SRF s velkými evropskými bankami nelze do budoucna zaručit, že prostředky v SRF budou v případě potřeby k dispozici. Aktuální potřeba čerpání prostředků ze SRF by mohla být do určité míry omezena proběhlým hodnocením kvality aktiv (AQR) významných evropských bank pod záštitou ECB, které předpokládá zahájení fungování bankovní unie s očištěnými bilancemi bank (více k této problematice v 6. kapitole). Nicméně AQR a následně zátěžové testy nemusí odhalit všechny potenciální ztráty bankovního sektoru eurozóny a následné vyčištění bankovních bilancí tak neposkytuje záruku, že v budoucnu nedojde k dalšímu znehodnocení aktiv.
- ³³⁵ Z tohoto pohledu by tak ČR vstupem do bankovní unie na jedné straně měla příležitost získat větší množství prostředků ze SRF v případě rezoluce velké české banky, pokud budou dostupné, na straně druhé by tak pro ČR vznikla povinnost přispívat na rezoluci bank v ostatních zúčastněných státech, a také přistoupit k výběru mimořádných (v případě rezoluce skupiny působící též v ČR, a dále v každém případě po uplynutí osmiletého přechodného období a úplném sloučení SRF) a běžných ročních příspěvků v případě vyčerpání SRF. Se vstupem do bankovní unie se tak vedle pravomocí na nadnárodní úrovni přesouvá i (v přechodném období) část odpovědnosti za náklady spojené s rezolucí
- ³³⁶ Vzhledem k omezené kapacitě SRF ve vztahu k velkým evropským úvěrovým institucím se členské státy zabývají možnostmi jeho dodatečného, přechodného i permanentního, financování, které by mělo být k dispozici pro všechny zúčastněné státy, zatím však nebyla přijata ani dohoda na společných zárukách za půjčky SRF, a dohody o permanentním jistícím mechanismu by mělo být, vzhledem k jejímu odložení při vyjednávání SRM, dosaženo do konce přechodného období v roce 2024.
- ³³⁷ Účelem existence mechanismu dodatečného financování SRF by mělo být zajištění dostatečné rezervy pro podporu provedení rezoluce větších či větší skupiny úvěrových institucí v zúčastněných státech. Na druhou stranu bude takový prvek s největší pravděpodobností do určité míry představovat fiskální konsekvence. Podoba takového mechanismu však dosud není známa a nelze v tuto chvíli učinit jednoznačný závěr o případných důsledcích pro ČR v případě jejího přistoupení k bankovní unii.

- ³³⁸ S ohledem na výše zmíněné je zřejmé, že velikost NRF je velmi limitována ve vztahu k již jedné velké úvěrové instituci, na druhou stranu (a to i s ohledem na probíhající jednání) nelze v tuto chvíli vyhodnotit, zda se lze spolehnout na to, že v případě účasti ČR v bankovní unii, budou prostředky SRF v případě potřeby vždy k dispozici v dostačující výši.
- ³³⁹ V neposlední řadě je před případným vstupem do bankovní unie třeba zvážit pravděpodobnost možného vystoupení a s ním spojené náklady v podobě části finančních prostředků vložených do SRF, které již nemusí být vráceny.

6 Politické aspekty¹⁵⁸

- ³⁴⁰ Vedle vyhodnocení dopadů případného vstupu ČR do bankovní unie na bankovní sektor či veřejné rozpočty z důvodu přesunu pravomocí z národní na unijní úroveň je při rozhodování třeba vzít v úvahu rovněž politické aspekty. Protože rozhodnutí o vstupu ČR do bankovní unie je zejména rozhodnutím politickým, musí být učiněno též na základě širších geopolitických souvislostí, strategie směřování ČR v rámci EU (zda chce být ČR součástí integračního jádra či nikoli) a rovněž přístupu ostatních členských států stojících mimo eurozónu. Ve svém programovém prohlášení¹⁵⁹ pak vláda uvádí, že vzhledem k úzkému propojení českého finančního sektoru s evropským bude aktivně hájit své zájmy ve vznikající bankovní unii, včetně přípravy na přistoupení.¹⁶⁰
- ³⁴¹ Vláda směrem k EU již deklarovala zásadní změnu své evropské politiky a tuto změnu demonstrovala například souhlasem s přistoupením ČR ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii v březnu loňského roku či podpisem IGA. Vstup do bankovní unie by tak představoval další politický signál, kterým by ČR deklarovala svou podporu a zájem o aktivní účast na prohlubování integrace v rámci EU v širším kontextu (posilování fungování vnitřního trhu). Takové rozhodnutí může mít dopad na zvýšení atraktivity pro zahraniční investory, ale i možnost ČR lépe prosazovat vlastní priority v rámci EU (např. oblast prohloubení vnitřního trhu se službami a mnohé další).
- ³⁴² Pokud chce mít ČR významný vliv na utváření pravidel a fungování EU, lépe toho dosáhne tak, když bude přítomna u co možná největšího počtu jednacích stolů a bude-li zapojena i do neformálních jednání, včetně včasného přístupu ke všem informacím pro tato jednání relevantním. Absence ČR v hlavním integračním proudu EU může mít vzhledem k velmi silné ekonomické provázanosti ČR se zeměmi EU do budoucna své politické a ekonomické náklady.

6.1 Postoj členských států, jejichž měnou není euro¹⁶¹

- ³⁴³ Případné kroky ČR ve vztahu k bankovní unii a jejich načasování budou sledovány a hodnoceny zejména jejími dalšími partnery mimo eurozónu. Přístup těchto států k bankovní unii by zároveň měl být sledován i ze strany ČR.
- ³⁴⁴ Litva vstoupila do eurozóny k 1. lednu 2015, čímž se současně stala zúčastněným státem. Pro vstup do bankovní unie se prozatím oficiálně vyslovilo Bulharsko¹⁶² a Rumunsko.

¹⁵⁸ ČNB nesouhlasí s obsahem kapitoly 6, neboť se na její přípravě nepodílela.

¹⁵⁹ VLÁDA ČR, 2014. Programové prohlášení vlády České republiky [online]. Praha. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911>>.

¹⁶⁰ V současnosti je připravován dokument Koncepte působení ČR v EU, který se může k některým oblastem souvisejícím s bankovní unii rovněž vyjadřovat.

¹⁶¹ Informace v této kapitole byly, pokud není uvedeno jinak, získány od zastupitelských úřadů členských států mimo eurozónu, které byly ve věci postoje k účasti na bankovní unii osloveny Ministerstvem zahraničních věcí ČR.

¹⁶² V současnosti čeká na schválení bulharskou vládou materiál, v němž je uvedeno, že vláda bude pracovat na co nejrychlejším přístupu k bankovní unii.

Bulharsko čelilo v minulém roce bankovní krizi v důsledku finančních skandálů největších bulharských bank a ve vstupu do bankovní unie vidí možnost, jak do budoucna zamezit podobným případům¹⁶³ a posílit tak důvěryhodnost svého bankovního sektoru. Rumunsko dle oficiálních prohlášení očekává, že do bankovní unie vstoupí v druhé polovině roku 2016. Vstup podporuje i Národní banka Rumunska.

- ³⁴⁵ Zájem o vstup do bankovní unie projevuje Dánsko, jehož pozice je však zatím otevřená, a to i vzhledem k již fungujícímu národnímu systému opatření pro stabilizaci finančního trhu. Meziresortní komise vyhodnocuje dopady takového kroku. Dánské ministerstvo spravedlnosti by v brzké době mělo vydat stanovisko, zda bude nutné před vstupem do bankovní unie vyhlásit referendum. Premisou zájmu Dánska o připojení k bankovní unii je snaha být co nejbližší jádru evropské integrace. Účast v bankovní unii by také dle jeho názoru měla zajistit lepší ochranu před případnou krizí dánského bankovního sektoru. Dánská centrální banka vstup do bankovní unie obecně podporuje. Dánské komerční banky jsou naopak většinově proti připojení s odkazem na to, že minulou krizi zvládly i bez zahraniční pomoci. Nechtějí také nést náklady případných problémů bank v jiných členských státech.
- ³⁴⁶ Za pravděpodobný považuje vstup do bankovní unie ještě před zavedením eura Chorvatsko.
- ³⁴⁷ Řada zemí, jako např. Polsko, Maďarsko, Švédsko či Chorvatsko, hodlá s rozhodnutím o účasti vyčkat až na období po spuštění jednotného mechanismu dohledu, resp. jednotného mechanismu pro řešení krizí, a po vyhodnocení jejich fungování, resp. dopadů na nezúčastněné členské státy. Maďarsko chce nechat možnost přistoupení k bankovní unii otevřenou, aby se mohlo účastnit příprav prováděcích a souvisejících pravidel a prosazovat tak při těchto jednáních lépe své zájmy. Polsko také zatím nerozhodlo, zda se připojí k bankovní unii před přijetím eura. Dle jeho názoru by účast v bankovní unii usnadnila ochranu zájmů Polska jako země převážně hostící zahraniční kapitál. Současně však poukazuje na to, že polský bankovní systém je v současnosti věrohodnější, než u některých zemí, které se budou bankovní unie účastnit.
- ³⁴⁸ Za důležitý faktor státy pokládají strukturu a zdraví domácího bankovního sektoru. Například švédské banky mají dceřiné společnosti v eurozóně a Švédsko připouští jako důsledek bankovní unie zefektivnění bankovního dohledu nad nimi; bankovní sektor v Polsku a Rumunsku je naopak tvořen převážně dcerami bank se sídlem v eurozóně.
- ³⁴⁹ Ve Švédsku ovšem nedávno proběhly parlamentní volby (dne 14. září 2014) a rozhodnutí o připojení k bankovní unii tak není na pořadu dne.

¹⁶³ REUTERS, 2014. Bulgaria asks ECB to supervise its banks [online]. Dostupné z: <<http://www.reuters.com/article/2014/07/14/bulgariabanking-president-idUSL6N0PP4RF20140714>>.

- ³⁵⁰ Polsko a Rumunsko se vyjadřují ve smyslu, že je pro ně důležité zůstat součástí hlavního rozhodovacího proudu, účast v bankovní unii by jim dle jejich názoru také zajistila větší vliv při souvisejících jednáních a lepší přístup k informacím. Rumunsko a Maďarsko upozorňují na dlouhé období předcházející naplnění SRF. Rumunsko a Velká Británie považují cílovou úroveň SRF za nedostatečnou.
- ³⁵¹ Velká Británie svoji účast v bankovní unii neplánuje, jelikož ji považuje za projekt zásadní pro jednotnou měnu, nikoliv pro jednotný trh. Připouští však pozitivní vliv bankovní unie na dlouhodobou stabilitu EU a pociťuje obavu z odlivu finančních institucí jako možného důsledku neúčasti v bankovní unii.
- ³⁵² Kromě Bulharska, Rumunska a Spojeného království se zatím žádný jiný členský stát mimo eurozónu o přistoupení k bankovní unii jednoznačně nevyjádřil. Přes zřejmý obecný názor, že by bankovní unie mohla přispět k dlouhodobé stabilitě eurozóny i celé EU, většina zmíněných států v současnosti nevyjadřuje potřebu urychleného vstupu do bankovní unie.

6.2 Postoj třetích stran

- ³⁵³ Při posuzování výhod a nevýhod zapojení do bankovní unie je třeba zohlednit i to, jakou reakci může takové rozhodnutí vyvolat u třetích stran, a to zejména subjektů působících na bankovním trhu, ale i subjektů mimo něj. Jejich postoje mohou mít na ekonomiku ČR rovněž významný dopad. Při posuzování je nezbytné vzít v úvahu nejen hledisko faktické, ale i hledisko sentimentu.
- ³⁵⁴ Z faktického hlediska se analýza dopadů účasti či neúčasti v bankovní unii zaměřuje na otázky řešené v předchozích kapitolách. Jedná se především o to, jaká je aktuální situace bankovního sektoru ČR, jaké má specifika, podle jakých pravidel bude bankovní unie fungovat a jaké z toho plynou závěry pro přenos a rozdělení kompetencí národních dohledových orgánů vůči ECB. Z hlediska postoje třetích stran je zásadní zejména to, zda pro ně může bankovní unie představovat prostředí s vyššími regulačními standardy, jejich lepším dodržováním a vynucováním ve srovnání s podmínkami států mimo bankovní unii. Z faktického hlediska tomu tak jistě nebude, a to kromě relevantních aspektů řešených v předchozích kapitolách také z následujících důvodů.
- ³⁵⁵ Shodný rozsah regulačních požadavků uvnitř a vně bankovní unie a jejich dodržování podpořené spolehlivým dohledem nenasvědčuje, že neúčastí ČR v bankovní unii dojde k negativním dopadům na české subjekty, včetně snížení ratingu. Regulace a postupy dohledu a řešení problémů bank jsou harmonizovány pro celou EU a vztahují se na národní dohledové orgány stejně jako na ECB, přitom garantem konvergence není bankovní unie (SSM), ale EBA. Dále český bankovní sektor podléhá nezávislému dohledu, danému postavením ČNB. Odolnost bankovního sektoru a bank vůči šokům je pravidelně ověřována nezávislými náročnými zátěžovými testy, které provádí ČNB a které ČNB zavedla jako standardní nástroj několik let předtím, než byly zavedeny na celounijní úrovni.

- ³⁵⁶ Záležitost přistoupení či nepřistoupení k bankovní unii je ovšem třeba vnímat i v širším kontextu, kde na postoje třetích stran, trhu může mít mnohem významnější vliv hledisko sentimentu, subjektivního pohledu. Ačkoli formálně budou všechny bankovní instituce fungovat podle stejných pravidel, je zřejmé, že systém, ve kterém operují, se bude uvnitř a vně lišit. Dopad to může mít do celé řady oblastí. Tou hlavní je konkurenceschopnost českého bankovního sektoru. Nepřistoupení ČR do bankovní unie uvede nejvýznamnější bankovní instituce v ČR do jiného systému, než ve kterém se bude nacházet většina bankovního sektoru EU. Vedle naší neúčasti v eurozóně se tak bude jednat o další faktor, kterým se bude ČR odlišovat od většiny členských států západní Evropy. S přihlédnutím k faktu, že jednotlivé bankovní skupiny působí napříč všemi členskými státy, je zřejmé, že jakékoli rozdíly, více či méně formálního charakteru, mohou mít na české bankovní subjekty značný dopad. Je pak zcela legitimní se ptát, zda by jim bylo lépe uvnitř či vně a jaký vliv to bude mít na jejich konkurenceschopnost. Ačkoli odpověď není v tuto chvíli jednoznačně kvantifikovatelná, je velmi pravděpodobné, že jejich postavení by bylo lepší, pokud by byly součástí bankovní unie, stejně jako jejich mateřské, sesterské, dceřiné a jiné partnerské instituce.
- ³⁵⁷ Hledisko sentimentu je ale podstatné zohlednit i v řadě jiných oblastí. Účast či neúčast v bankovní unii může mít dopady i do jiných sektorů národního hospodářství, např. kapitálových trhů, protože reakce investorů mohou být na takové skutečnosti velmi citlivé. S tím souvisí i otázka přílivu zahraničních investic. Jakkoli je toto hledisko těžko kvantifikovatelné, pro některé investory může členství v bankovní unii představovat záruku větší důvěryhodnosti a být jedním z faktorů, které budou při svém rozhodování zohledňovat.

6.3 Současný stav

- ³⁵⁸ Bankovní unie je nově vznikající projekt, zcela logicky se tedy objevují výhrady k nulové zkušenosti. Teze, že nový centrální systém bude fungovat lépe, než systém řízený na individuální úrovni, musí být nejprve ověřena v praxi. Na druhé straně nelze ani odhadnout vývoj v případě, že by EU na současné problémy nereagovala. Z tohoto pohledu je tak třeba podotknout, že i vyčkávací taktika může mít své náklady.
- ³⁵⁹ Před převzetím dohledu nad bankami v eurozóně provedla ECB hodnocení kvality aktiv (AQR), jehož cílem má být vyřešení možných problémů s tzv. legacy assets. Špatná aktiva by následně měla být odepsána a banky dostanou čas na případné doplnění kapitálu. Jestliže bylo AQR provedeno důkladně, důsledně a bez politicky motivovaných kompromisů, pak odhalí s vysokou pravděpodobností problémy s kvalitou aktiv některých institucí a zmapuje rozměr tohoto problému. Řešení tohoto problému, resp. ozdravení bank, proběhne až po ukončení AQR s využitím dostupných tržních nástrojů, restrukturalizací, příp. doplněním kapitálu z veřejných národních zdrojů¹⁶⁴ za dodržení

¹⁶⁴ V souladu s prohlášením Rady ECOFIN z 15. 11. 2013, nebudou-li soukromé a národní veřejné zdroje dostačovat, mohou pro řešení problémů odhalených AQR a zátěžovými testy státy eurozóny získat – za standardních podmínek – finanční pomoc z ESM. Státy mimo eurozónu ve stejné situaci mohou využít existující nástroje, umožňující poskytovat finanční pomoc těmto státům.

podmínek pravidel státní pomoci. Tento proces ozdravení bankovního sektoru eurozóny bude důležitý pro všechny zúčastněné členské státy, zejména však pro ECB, která má převzít odpovědnost nad finančním sektorem eurozóny. AQR a zátěžové testy však nemusí odhalit všechny potenciální ztráty bankovního sektoru eurozóny, následné vyčištění bankovních bilancí tak neposkytuje záruku, že v budoucnu nedojde k dalšímu znehodnocení aktiv. Výsledky byly zveřejněny v říjnu 2014.

- ³⁶⁰ V tomto ohledu je třeba také zdůraznit, že mj. i ECB požaduje, aby dohled v bankovní unii začal pracovat s „očištěnými či ozdravujícími se“ institucemi. Za „očištěnou“ lze bankovní unii považovat až po vyřešení problémů s legacy assets. V opačném případě by nebyl splněn jeden ze základních předpokladů vzniku bankovní unie, kterým je identifikace a určení odpovědnosti za ztráty minulosti. Předčasně vstupující stát by na sebe přebíral problémy vytvořené bankami jiných států ještě před vznikem bankovní unie a byl by tak ohrožen přenosem nákazy vzniklé v minulém období. Výsledky AQR, zátěžových testů a následné řešení objevených problémů jsou tak významné především pro ECB, která přebírá odpovědnost za dohled nad bankami v eurozóně, respektive bankovní unii.

6.4 Shrnutí 6. kapitoly

- ³⁶¹ Důležitým hlediskem při posuzování zapojení ČR do bankovní unie jsou i politické aspekty, tedy signál, který svým rozhodnutím ČR vysílá ostatním partnerům v EU, ale i mimo ni. Např. rozhodnutím o odmítání hlubší integrace, případně absencí srozumitelných a důvěryhodných důvodů pro takové rozhodnutí by mohly být oslabeny či kompromitovány některé snahy a strategické cíle ČR např. v otázce prohlubování vnitřního trhu se službami EU.
- ³⁶² ČR by se dále měla zajímat o kroky ostatních členských států stojících mimo eurozónu. V současnosti pouze tři oznámily své konkrétní úmysly – Bulharsko a Rumunsko se rozhodly k bankovní unii připojit, Spojené království deklarovalo, že zůstane mimo. Obecný zájem o vstup do bankovní unie projevuje Dánsko, jeho pozice je však nadále otevřená. I přes pozitivní vnímání bankovní unie ze strany většiny nezúčastněných členských států je patrné, že většina států mimo eurozónu s dalšími kroky vyčkává, a to buď na dořešení veškerých souvisejících prvků, či zkušenosti s fungováním bankovní unie v praxi.
- ³⁶³ Nezanedbatelnou roli hrají i postoje třetích stran. Případná neúčast v bankovní unii sice znamená, že fakticky nedojde k vytvoření jiných regulatorních a dohledových podmínek pro české bankovní subjekty, ale z hlediska sentimentu to pro ně v konečném důsledku může představovat tržní nevýhodu a negativně ovlivnit jejich konkurenceschopnost na evropských finančních trzích. Hledisko sentimentu je třeba zohlednit i v otázkách dopadu na kapitálové trhy nebo příliv zahraničních investic.

Přehled vybraných pramenů

Ve studii je odkazováno zejména na tyto zdroje:

- AIZENMAN, Joshua, 2012. US Banking over Two Centuries: Lessons for the Eurozone Crisis. *CEPR's Policy Portal* [online]. Dostupné z: <<http://voxeu.org/article/us-banking-over-two-centuries-lessons-eurozone-crisis>>.
- BINI SMAGHI, Lorenzo, 2013. The European banking union is a disappointment. *Financial Times* [online]. Dostupné z: <<http://blogs.ft.com/the-a-list/2013/12/19/the-european-banking-union-is-a-disappointment>>.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS, 2014. *84th BIS Annual Report, 2013/2014* [online]. Dostupné z: <<http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2014e.htm>>.
- BLOOMBERG, 2013. *Romania Braces for 'Shock' on Bad Loans After Bank Probe* [online]. Dostupné z: <<http://www.bloomberg.com/news/2013-12-05/romania-braces-for-shock-on-bad-loans-after-bank-probe.html>>.
- ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA, 2011. *Setkání ČNB s novináři* [online]. Dostupné z: <http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/konference_projevy/vystoupeni_projevy/download/rozumek_20111024_setkani_s_novinari_cnb.pdf>.
- ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA, 2014a. *Zpráva o finanční stabilitě 2013/2014* [online]. Dostupné z: <http://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/zpravy_fs/fs_2013-2014/fs_2013-2014.pdf>.
- ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA, 2014b. *Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2013* [online]. Dostupné z: <http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/souhrnne_informace_fin_trhy/zpravy_o_vykonu_dohledu/download/dnft_2013_cz.pdf>.
- ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA, 2014c. *Zátěžové testy bankovního sektoru České republiky – listopad 2014*. Dostupné z: <http://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/zatezove_testy/2014/zatezove_testy_vysledky_2014_3q.pdf>.
- DARVAS, Zsolt a WOLFF, Guntram B., 2013. Should Non-Euro Area Countries Join the Single Supervisory Mechanism? *Bruegel Policy Contribution 2013/06* [online]. Dostupné z: <<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/773-should-non-euro-area-countries-join-the-single-supervisory-mechanism>>.
- DE GRAUVE, Paul, 2014. *Economics of Monetary Union*. 10. vydání. Oxford University Press. Oxford. 280 s. ISBN 0-7619-2434-5.
- ECB, 2013. *Banking Structures Report*. November 2013. [online]. Dostupné z: <<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/bankingstructuresreport201311en.pdf>>.

- ECB, 2014a. *Consultation Paper ECB Regulation on Supervisory Fees, Questions and Answers* [online]. Dostupné z: <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/legal/framework/publiccons/pdf/fees/ssm-consultation-fees-qa.en.pdf>>.
- ECB, 2014b. *Financial Stability Review* [online]. Dostupné z: <www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialstabilityreview201405en.pdf>.
- ECB, 2014c. *Guide to Banking Supervision* [online]. Dostupné z: <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.en.pdf>>.
- ECB, 2014d. *Public consultation on a draft Regulation of the European Central Bank on supervisory fees* [online]. Dostupné z: <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/fees/draft-ssm-fees-regulation201405.cs.pdf>>.
- ELLIOTT, Douglas J., 2012. Key Issues on European Banking Union. *Global Economy & Development Working Paper* [online]. Dostupné z: <<http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2012/11/european-banking-union-elliott/11-european-banking-union-elliott.pdf>>.
- EUROPEAN SYSTEMATIC RISK BOARD, 2014. *ESRB Risk Dashboard, Issue 7* [online]. Dostupné z: <<https://www.esrb.europa.eu/pub/rd/html/index.en.html>>.
- EUROPEAN COMMISSION, 2013. *European Financial Stability and Integration Report 2013*. Commission Staff Working Document [online]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/reports/index_en.htm>.
- EUROPEAN COMMISSION, 2014. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Legal Obstacles to the Free Movement of Funds between Institutions within a Single Liquidity Sub-Group* [online]. Brussels. Dostupné z: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-327-EN-F1-1.Pdf>>.
- FORBES, 2014. *Financial Fragmentation Continues To Divide The Eurozone* [online]. Dostupné z: <<http://www.forbes.com/sites/raoulruparel/2014/04/28/financial-fragmentation-continues-to-divide-the-eurozone>>.
- GOYAL, Rishi, BROOKS, Petya Koeva, PRADHAN, Mahmood, TRESSEL, Thierry, DELL'ARICCIA, Giovanni a PAZARBASIOGLU, Ceyla, 2013. A Banking Union for the Euro Area. *IMF Staff Discussion Note*. Dostupné z: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf>>.
- GREENE, Megan, 2014. Europe's Imperfect Banking Union: Enough to End the Crisis? *Atlantic Council Issue Briefs* [online]. Dostupné z: <http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Europes_Imperfect_Banking_Union.pdf>.
- GROS, Daniel a SCHOENMAKER, Dirk, 2012. The Case for Euro Deposit Insurance. *CEPR's Policy Portal* [online]. Dostupné z: <<http://www.voxeu.org/article/case-euro-deposit-insurance>>.

- HERRING, Richard J., 2013. The Danger of Building a Banking Union on a One-Legged Stool. In: *Political, fiscal and Banking Union in the Eurozone?* FIC Press, ISBN 978-0-9836469-6-9.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2014a. *2014 Article IV Consultation with the Euro Area Concluding Statement of the IMF Mission* [online]. Dostupné z: <<https://www.imf.org/external/np/ms/2014/061914.htm>>.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND 2014b. *Spain – Selected Issues*. IMF Country Report No. 14/193 [online]. Dostupné z: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14193.pdf>>.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2013. *Ireland: Tenth review under the extended arrangement* [online]. Dostupné z: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13163.pdf>>.
- MOODY'S INVESTOR SERVICE, 2013. *Rating Action: Moody's affirms ratings of Ceska Sporitelna, Komerční Banka and Československá Obchodní Banka* [online]. Dostupné z: <https://www.moodys.com/research/Moodys-affirms-ratings-of-Ceska-Sporitelna-Komerčni-Banka-and-Ceskoslovenska--PR_287774>.
- MOODY'S INVESTOR SERVICE, 2014. *Rating Action: Moody's affirms ratings A2/Prime-1 deposit ratings of Ceska Sporitelna* [online]. Dostupné z: <https://www.moodys.com/research/Moodys-affirms-A2Prime-1-deposit-ratings-of-Ceska-Sporitelna-as--PR_308009>.
- PISANI-FERRY, Jean, SAPIR, André, VÉRON, Nicolas a WOLFF, Guntram B., 2012. What Kind of European Banking Union? *Bruegel Policy Contribution* [online]. Dostupné z: <<http://www.bruegel.org/download/parent/731-what-kind-of-european-banking-union/file/1595-what-kind-of-european-banking-union>>.
- REUTERS, 2014. *Bulgaria asks ECB to supervise its banks* [online]. Dostupné z: <<http://www.reuters.com/article/2014/07/14/bulgariabanking-president-idUSL6N0PP4RF20140714>>.
- VIENNA 2 INITIATIVE, 2013. *Working Group on the European Banking Union and Emerging Europe* [online]. Dostupné z: <<https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pdf/pr13149b.pdf>>.
- VLÁDA ČR, 2014. *Programové prohlášení vlády České republiky* [online]. Praha. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911>>.
- YESIN, Pinar, 2013. Foreign Currency Loans and Systemic Risk in Europe, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* [online]. Vol. 95.2013, 3, s. 219-235. ISSN 0014-9187. Dostupné z: <<https://research.stlouisfed.org/publications/review/13/03/219-236Yesin.pdf>>.