

Bankovní unie jako odpověď EU na finanční krizi

Jan Jedlička, Tomáš Kozelský

EU Office České spořitelny

EU OFFICE

Česká spořitelna, a.s.
Budějovická 1518/13a,b
140 00 Praha 4

tel.: +420 956 718 012

fax: +420 224 641 301

EU_office@csas.cz

<http://www.csas.cz/eu>

Jan Jedlička

+420 956 718 014

jjedlicka@csas.cz

Iva Dlouhá

+420 956 718 015

idlouha@csas.cz

Jana Majchráková

+420 956 718 012

jmajchrakova@csas.cz

Tomáš Kozelský

+420 956 718 013

tkozelsky@csas.cz

Úvod do problematiky

Idea a smysl bankovní unie

Finanční krize, která od roku 2008 s krátkými přestávkami sužuje vyspělé ekonomiky, má řadu příčin. Zatímco v některých zemích nabývá primárně podoby krize veřejných financí, jinde se jedná spíše o nadměrné množství soukromých dluhů.

Začarovaný kruh

Banky patří v každé ekonomice mezi klíčové investory do státních dluhopisů. Finanční krize, která se projevuje i snížením výkonu reálné ekonomiky, ve strukturálně slabých ekonomikách vede ke zhoršení stavu veřejných financí, což se negativně projevuje na hodnotě státních dluhopisů. Snižující se hodnota státních dluhopisů vede k tomu, že do nich investující investoři - k největším patří bankovní domy - zaznamenávají ztráty. U zranitelnějších bank pak vzniká potřeba jejich sanace z veřejných zdrojů.

Tím dochází k dalšímu prohloubení veřejných dluhů a v druhém kroku i dalším poklesům hodnoty státních dluhopisů. Tento vývoj vede k dalším ztrátám investorů do státního dluhu - v první řadě bank - a zesílení jejich ztrát. Ztrátové banky, aby zabránily svému bankrotu, jsou dále zachraňovány z veřejných prostředků, čímž dochází k dalšímu prohlubování veřejného dluhu ...

Jejím aktuálním projevem v Evropě je dluhová krize, která spolu oba přístupy - tedy nadměrné zadlužení veřejného a soukromého sektoru - spojuje. A jejím nejmenším společným jmenovatelem jsou bankovní domy, kde se oba druhy neudržitelného zadlužování střetávají. V důsledku systémové úlohy bankovníctví v oblasti financování se tak bankovní domy dostávají do začarovaného kruhu - viz box.

Jedním z cílů bankovní unie je tak přerušení tohoto zhoubného stavu mezi slabými bankami a předluženými státními kasami v některých evropských zemích. Výše uvedený zacyklený scénář se přitom týká jen některých evropských ekonomik a jejich bankovních sektorů. Evropské bankovníctví jako celek nadále zůstává silným, robustním a důvěryhodným sektorem.

Projekt bankovní unie tak můžeme chápat i jako plán na přenesení dluhových potíží z národních úrovní, kde se stává bezvýhodným problémem, na celoevropskou úroveň, kde vzhledem k velikosti celoevropské ekonomiky není neřešitelným úkolem.

Hlubší skutečná HMU a bankovní unie

Většina odborníků se shodne na skutečnosti, že „finanční“ a následná „dluhová“ krize odhalila nedostatečnou úroveň regulace a dohledu (nejen) evropského finančního sektoru. Proto od roku 2010 Komise navrhla téměř 30 legislativních nástrojů na zajištění, aby všichni hráči na finančním trhu, všechny produkty a všechny segmenty trhu byly vhodně regulovány a efektivně dozorovány. Tyto nástroje tvoří základní rámec pro všech 28 členských států EU a potvrzují správně fungující jednotný trh v oblasti finančních služeb.

Probíhající dluhová krize eurozóny přinesla dodatečnou dimenzi - potřebu lépe řídit HMU (EMU; Economic and Monetary Union) v čele se společnou měnovou jednotkou eurem, aby si i do budoucna zachovala funkčnost a perspektivu. Od roku 2011 se objevil i problém začarovaného kruhu mezi některými churavějícími bankami a předluženými státy (viz box výše). Pro rozetnutí tohoto kruhu nestačí jen kapitálové posílení bankovního sektoru, ale je třeba přijmout dlouhodobé systémové řešení. Ta potřeba je silnější u zemí, které jsou společně spjaty společnou měnou eurem a jako nejvhodnější řešení byl evropskými lídry přijat projekt tzv. bankovní unie.

Její první obrysy se začaly rýsovat v červnu 2012, kdy se k projektu bankovní unie přihlásili šéfové vlád a států na [Evropské radě](#). Tato vize byla dále rozpracována Evropskou komisí, která v listopadu 2012 přišla s [Plánem na vytvoření prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie](#) (tzv. Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union) – viz obrázek.

			Plán prohloubené a skutečné HMU Zahájení evropské diskuse		Sekundární právo	Změna Smlouvy
CELÝ PROCES	KRÁTKODOBÝ HORIZONT	V příštích 18 měsících	1.	Úplné provedení evropského semestru a balíčku šesti právních aktů a rychlá dohoda na balíčku dvou právních aktů a jeho provedení	✓	
			2.	Bankovní unie : finanční nařízení a dohled: rychlá dohoda na návrzích jednotného souboru pravidel a jednotného mechanismu dohledu	✓	
			3.	Bankovní unie : jednotný mechanismus dohledu nad bankami	✓	
			4.	Rychlé rozhodnutí o příštím víceletém finančním rámci	✓	
			5.	Předchozí koordinace významných reforem a vytvoření nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost	✓	
			6.	Podpora investic v eurozóně v souladu s Paktem o stabilitě a růstu	✓	
			7.	Vnější zastoupení eurozóny	✓	
	STŘEDNĚDOBÝ HORIZONT	18 měsíců až 5 let	1.	Posílení rozpočtové a hospodářské integrace	✓	✓
			2.	Řádná rozpočtová kapacita eurozóny na základě nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost	✓	✓
			3.	Fond pro umoření dluhu		✓
4.			Evropské pokladniční poukázky		✓	
DLOUHODOBÝ HORIZONT	Nad 5 let	1.	Úplná bankovní unie		✓	
		2.	Úplná rozpočtová a hospodářská unie		✓	
			Politická unie: přiměřený pokrok v otázce demokratické legitimacy a odpovědnosti	✓	✓	

Reforma regulace a dohledu finančních služeb v EU

Když finanční krize v roce 2008 začínala, Evropská unie měla 27 různých regulatorních systémů pro oblast bankovníctví, které byly založeny většinou na národních pravidlech, národních záchranných schématech. Nicméně některá celoevropská minimální pravidla a koordinační mechanismy již existovaly. „Před-krizový“ regulatorní rámec se však ve světle finanční krize ukázal jako nedostatečný, některá významná potenciální rizika (například procesy při kolapsu velkých přeshraničních bank) nebyla vůbec pokryta.

Opatření k lepšímu dohledu

Samotná regulace by však byla bez výkonného dohledu k ničemu. Z tohoto důvodu přistoupila Komise k reformě dohledu finančního sektoru. K 1. lednu 2011 byly v rámci nové dohledové architektury založeny tři nové organizace v rámci Evropského systému dohledu nad finančním trhem (European System of Financial Supervision):

- [Evropský orgán pro bankovníctví](#) (European Banking Authority; EBA) - zajištění harmonizovaného dohledu a regulace bankovního sektoru
- [Evropský orgán pro cenné papíry a trhy](#) (European Securities and Markets Authority; ESMA) - zajištění harmonizovaného dohledu a regulace trhů cenných papírů a přímý dohled nad ratingovými agenturami a registry obchodních údajů (trade repositories)
- [Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění](#) (European Insurance and Occupational Pensions Authority; EIOPA) - zajištění harmonizovaného dohledu a regulace pojišťovnictví a zaměstnaneckého penzijního pojištění

Zástupci národních dohledových orgánů jsou součástí tří výše uvedených institucí. Role institucí je přispívat k rozvoji pravidel jednotné regulace v Evropě, řešit přeshraniční problémy, eliminovat zabudovaná rizika a pomáhat obnovovat důvěru ve finanční sektor.

Vedle toho byla zřízena Evropská rada pro systémová rizika (European Systemic Risk Board; ESRB) za účelem sledování a vyhodnocování potenciálních rizik finanční stability, které mohou vzejít z makroekonomického rozvoje a vývoje finančního systému jako celku (tzv. makro dohled). Rada spravuje systém včasného varování před systémovými riziky a v případě potřeby vydává doporučení, jak je eliminovat.

Single Rulebook a jednotná regulace

V reakci na finanční a dluhovou krizi v [červnu 2009](#) vydala Rada doporučení na vytvoření „Jednotného kodexu regulatorních pravidel“ (tzv. Single Rulebook), který by se vztahoval na všechny finanční instituce na vnitřním trhu EU. Rulebook je tak sada legislativních textů, které pokrývají všechny finanční sektory a produkty - banky tak musí být v souladu s jednotnou sadou pravidel. Tím tak dochází k zajištění stejných pravidel hry pro všechny bankovní subjekty a zároveň k dotvoření jednotného trhu finančních služeb.

Klíčovým dokumentem jednotného kodexu je legislativní balíček ke kapitálovým požadavkům bank tzv. [CRD IV](#), který prostřednictvím nařízení a směrnice vstoupil v platnost v červenci 2013. Smyslem balíčku je posílit kapitálové a likviditní rezervy bank a reformovat praktiky v oblasti corporate governance.

Významným legislativním prvkem je zesílení pojištění vkladů až na hranici 100 tisíc eur pro jednoho vkladatele v případě krachu bank a zkrácení výplaty vkladů na 7 pracovních dní z původních 20. Neméně důležitá je i Směrnice, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí (Bank Recovery and Resolution Directive), která definuje pravidla zacházení s bankami, které se dostaly do existenčních problémů.

Další významné prvky Single Rulebook, které již vstoupily v účinnost:

- Přísnější pravidla pro [hedge fondy](#)
- Přísnější pravidla pro [prodeje na krátko](#) (short selling) a swapy úvěrového selhání (CDS)
- Komplexní sada pravidel pro [finanční deriváty](#)
- Rámec pro [ratingové agentury](#)

Další významné prvky Single Rulebook, které by měly být schváleny v příštím roce:

- Reforma sektoru [auditů](#)
- Reforma rámce proti [manipulacím na trhu](#)
- Revize stávajících pravidel fungování [trhů finančními nástroji](#) a [investičními fondy](#)
- Regulace [stínového bankovníctví](#) včetně fondů peněžního trhu a cenných papírů
- Revize řízení [referenčních sazeb](#) typu Libor
- Strukturální reformy bankovního trhu dle návrhů [expertní komise pod vedením Erkki Liikanena](#)

Hlavní pilíře bankovní unie

Podle původních představ měla mít bankovní unie čtyři pilíře. Prvním a nejméně kontroverzním pilířem jsou společná pravidla pro fungování bankovního sektoru v EU. Tato pravidla jsou nejčastěji ve formě harmonizačních směrnic a nařízení průběžně přijímána a převáděna do praxe - viz výše kapitola „Single Rulebook a jednotná regulace“.

Naopak nejvíce kontroverzním pilířem je ten, jehož podstatou měl být jednotný celoevropský systém pojištění vkladů. Tento krok se však jeví v současnosti jako příliš ambiciózní a neprůchodný. Evropská komise se tak nyní spíše zaměřuje na to, aby na národních úrovních byly dostatečně finančně vybavené národní schémata pojištění vkladů. Návrh na vytvoření jednotného celoevropského schématu pojištění vkladů tak v současné době není na pořadu dne.

Kromě společných bankovních pravidel tak již byly odsouhlaseny (nebo jsou před finálním souhlasem) další dva klíčové a v mnohém převratné pilíře:

- Jednotný mechanismus dohledu nad bankami (Single Supervisory Mechanism, SSM)
- Jednotný mechanismus pro řešení problémů (Single Resolution Mechanism, SRM)

Jednotný mechanismus dohledu nad bankami

Jednotný mechanismus dohledu je jedním z pilířů k vytvoření bankovní unie. Měl by zajistit, aby politika Unie, která se týká dohledu nad úvěrovými institucemi, byla zavedena soudržně a efektivně, aby jednotný soubor pravidel pro finanční služby byl uplatňován stejným způsobem na úvěrové instituce ve všech dotčených členských státech.

Jednotný mechanismus dohledu je navržen tak, aby byl v souladu s fungováním vnitřního trhu finančních služeb a s volným pohybem kapitálu a zajistil včasné odhalení selhání a přijetí opatření na posílení finančních institucí, které se ocitnou v problematické situaci. Měl by také přispět k přerušování vazeb mezi rozpočty členských států a některými jejich bankami. Fungující jednotný mechanismus dohledu je nezbytným předpokladem k tomu, aby Evropský mechanismus stability, který je trvalým záchranným fondem eurozóny, mohl provádět přímou rekapitalizaci bank, jak se dohodli vedoucí představitelé eurozóny v červnu roku 2012. Jednotného mechanismu dohledu se státy eurozóny účastní automaticky. Členské státy mimo eurozónu se rovněž mohou rozhodnout pro účast na jednotném mechanismu dohledu v rámci užší spolupráce jejich příslušných vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou.

Jak šel čas s jednotným mechanismem dohledu

I z důvodu finanční stability eurozóny padlo v červnu roku 2012 rozhodnutí o vytvoření jednotného mechanismu dohledu pro banky. ECB byly svěřeny zvláštní úkoly v oblasti dohledu. V září téhož roku Komise předkládá návrhy nařízení a sdělení týkající se vytvoření jednotného mechanismu dohledu. S tímto návrhem Evropské komise Rada ECOFIN (ministři hospodářství a financí zemí EU) na přelomu roku 2012 jednomyslně souhlasí. V březnu 2013 dosahují Rada Evropské unie, Evropská komise a Evropský parlament dohody ohledně zřízení jednotného mechanismu dohledu pro eurozónu, kterou 18. dubna 2013 Rada EU potvrzuje.

Evropský parlament v září minulého roku přijímá návrhy Komise na vytvoření jednotného mechanismu dohledu a zároveň prezident ECB Mario Draghi a předseda Evropského parlamentu Martin Schulz podepisují [prohlášení](#), v němž se obě instituce zavazují oficiálně uzavřít [interinstitucionální dohodu](#) o praktických otázkách uplatňování demokratické odpovědnosti a dohledu nad výkonem úkolů, které byly Evropské centrální bance svěřeny v rámci jednotného mechanismu dohledu.

V rámci jednotného mechanismu dohledu Evropská centrální banka odpovídá za dohled nad bankami eurozóny. Evropská centrální banka zejména:

- Zajistí jednotné uplatňování Single Rulebook v eurozóně;
- Bude ve spolupráci s vnitrostátními orgány dohledu přímo dohlížet na banky, které mají aktiva ve výši více než 30 miliard eur nebo podíl jejich aktiv představuje alespoň 20 % HDP nebo které si vyžádaly či obdržely přímou veřejnou finanční pomoc z EFSF (European Financial Stability Facility), nebo ESM (European Stability Mechanism). Podle odhadů se to bude týkat cca 130 největších bank eurozóny z celkových zhruba šesti tisíc.
- Bude sledovat dohled ze strany vnitrostátních orgánů dohledu u méně významných bank. ECB se může kdykoliv rozhodnout přímo dohlížet na jednu nebo více z těchto úvěrových institucí, aby zajistila jednotné uplatňování norem dohledu.

Úkoly ECB v oblasti dohledu budou od úkolů týkajících se měnové oblasti striktně odděleny, aby se zabránilo případnému střetu zájmů mezi cíli měnové politiky a dohledu. Z toho důvodu bude v Evropské centrální bance ustanovena dozorčí rada, která bude mít na starosti činnost u dohledových úkolů. V této dozorčí radě budou mít zúčastněné členské státy nepatřící do eurozóny plnohodnotná a rovnocenná hlasovací práva. Pokud tato rozhodnutí Rada guvernérů nezamítne, budou se považovat za přijatá. V říjnu 2013 přijímá Rada EU nařízení o jednotném mechanismu dohledu. Samotný legislativní návrh na vytvoření jednotného mechanismu dohledu se skládá ze dvou nařízení:

- první svěřuje pravomoci v oblasti dohledu Evropské centrální bance ([Nařízení Rady \(EU\) č. 1024/2013](#)),
- zatímco druhé upravuje stávající nařízení o Evropském orgánu pro bankovníctví ([Nařízení EP a Rady \(EU\) č. 1022/2013](#)).

Tato nařízení vstupují v platnost pátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie, které proběhlo 29. října 2013. Evropská centrální banka se tedy plně ujme svých úkolů v oblasti dohledu dne 3. listopadu 2014, tj. 12 měsíců po vstupu nařízení v platnost.

Jednotný mechanismus pro řešení problémů

Dalším z pilířů plánované bankovní unie se má stát jednotný mechanismus pro řešení problémů, který se bude skládat z:

- jednotného výboru pro řešení problémů – jednotný rozhodovací orgán, který by připravoval případy pro řešení problémů,
- jednotného fondu pro řešení problémů - bude z něj financována restrukturalizace problémových bank.

Jednotný mechanismus pro řešení problémů má doplňovat jednotný mechanismus dohledu, který po svém uvedení do provozu v listopadu roku 2014 zajistí, aby Evropská centrální banka přímo dohlížela na banky v eurozóně i v jiných členských státech, které se rozhodnou připojit se k bankovní unii.



V případě, že by banka podléhající jednotnému mechanismu dohledu měla i přes silnější dohled vážné problémy, jednotný mechanismus pro řešení problémů by umožnil řídit řešení těchto problémů účinným způsobem s minimálními náklady pro daňové poplatníky a reálnou ekonomiku. Důležitým systémem je i tzv. „bail in“ systém zajišťující, že pokud se banka dostane do problémů, nebudou při krytí ztrát na řadě jako první drobní střadatelé a daňoví poplatníci.

V případě krachu banky se bude postupovat podle předem stanoveného pořadí, nejprve budou na řadě akcionáři a pak ostatní věřitelé, kteří investovali do bankovního kapitálu. Drobní vkladatelé do výše 100 000 eur jsou plně chráněni. U vkladů fyzických osob a středních podniků nad 100 000 eur se bude postupovat tak, aby byli co nejméně dotknuti.

Tomuto návrhu Komise předcházelo uznání potřeby zřídit jednotný mechanismus Radou z prosince 2012. Jednotný mechanismus pro řešení problémů se bude vztahovat na země eurozóny patřící do jednotného mechanismu dohledu nad bankami a ty členské země nepatřící do eurozóny, které se rozhodnou do tohoto mechanismu vstoupit.

Jednotný mechanismus pro řešení problémů (z Tiskové zprávy EK) by měl pracovat takto:

- ECB jako orgán dohledu upozorní na to, že určitá banka v eurozóně nebo banka se sídlem v členském státě účastnícím se bankovní unie má závažné finanční obtíže, které je nutno řešit.
- Jednotný výbor pro řešení problémů skládající se ze zástupců ECB, Komise a příslušných vnitrostátních orgánů (ze zemí, kde má banka své ústředí i pobočky a/nebo dceřiné společnosti) připraví řešení problémů této banky. Bude mít rozsáhlé pravomoci k analýze a definici přístupu k řešení problémů banky: jaké nástroje použít a jakým způsobem by se měl zapojit evropský fond pro řešení problémů. Do práce v této oblasti by byly intenzivně zapojeny také vnitrostátní orgány příslušné k řešení.
- Na základě doporučení jednotného výboru pro řešení problémů nebo ze své vlastní iniciativy Komise rozhodne, zda a kdy zahájit postup řešení problémů u určité banky, a stanoví rámec pro použití nástrojů k řešení problémů a fondu. Z právních důvodů totiž nemůže mít tento výbor poslední slovo.
- Bude zřízen jednotný fond pro řešení problémů bank pod dohledem jednotného výboru pro řešení problémů, aby zajišťoval dostupnost střednědobé finanční podpory během restrukturalizace banky. Bude financován z příspěvků.
- úvěrových institucí ve výši 1 % hodnoty jejich vkladů; předpokládá se, že na konci 10letého přechodného období dosáhne fond hodnoty přibližně 55 miliard eur.

Ministři financí zemí EU se dohodli na podobě [jednotného mechanismu pro řešení problémů](#) v Bruselu 18. prosince 2013. Konečnou podobu by měla ještě formálně potvrdit Rada EU a EP. Samotný jednotný mechanismus pro řešení problémů by měl vstoupit v platnost 1. 1. 2015 a do konce ledna 2016 pak nabude účinnosti „bail in“ systém.

Závěrečné shrnutí

Jako reakce na finanční krizi a probíhající negativní vývoj v oblasti zadlužování probíhala a probíhají jednání a kroky vedoucí k vytvoření bankovní unie, jejíž obrysy se začaly rýsovat v roce 2012.

Bankovní unie má předcházet nejen otřesům vznikajícím v bankovním sektoru, které zasáhly EU hlavně po finanční krizi po roce 2008, ale přerušit nezdravé spojení mezi slabými bankami a předluženými státními kasami v některých evropských zemích. Pomoci tomu mají i jednotlivé pilíře bankovní unie. Např. Jednotný mechanismus dohledu nad bankami, který bude mít dohled nad zhruba 130 evropskými bankami, a Jednotný mechanismus pro řešení problémů, byly projednávány před pár týdny.

Bankovní unie by měla zahrnovat, vzhledem k úzkému propojení a k interakci mezi členskými státy, jejichž společnou měnou je euro, všechny členské státy eurozóny. V zájmu zachování prohloubení vnitřního trhu by v rozsahu, v němž to bude institucionálně možné, měla být bankovní unie otevřena též účasti dalších členských států mimo eurozónu.