



Ve Štrasburku dne 24.11.2015
COM(2015) 587 final

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů

„Dokončení bankovní unie“

**Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance,
Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů**

„Dokončení bankovní unie“

1. Souvislosti

Zpráva pěti předsedů z 22. června 2015¹ a následné sdělení Komise z 21. října 2015² stanovily plán na prohloubení hospodářské a měnové unie (HMU). Nedílnou součástí tohoto plánu je dokončení bankovní unie. Hospodářská a měnová unie potřebuje plně funkční bankovní unii k efektivní transmisi jednotné měnové politiky, lepší diverzifikaci rizik mezi členské státy a adekvátnímu financování ekonomiky. Kromě toho dokončením bankovní unie se posílí finanční stabilita HMU, neboť pomocí kombinace opatření zaměřených jak na sdílení, tak snižování rizik se obnoví důvěra v bankovní sektor.

Evropská unie provedla v posledních letech zásadní reformu finančního sektoru. Její součástí bylo zdokonalení právního rámce vycházející ze společných pravidel, jež zajišťují konzistentnější regulaci bank a kvalitnější bankovní dohled v celé EU. Rámec bude bankovní sektor motivovat k odpovědnějšímu chování. Mimo jiné:

- Nařízením o kapitálových požadavcích (CRR) a směrnicí o kapitálových požadavcích (CRDIV) byla zavedena přísnější pravidla obezřetnostního dohledu nad bankami vycházející z nových globálních standardů. Zvýšením kvality a objemu kapitálu, rozšířením krytím rizik, omezením využívání cizího kapitálu a zlepšením správy a transparentnosti se zlepšila schopnost bank absorbovat nepříznivé ekonomické a finanční šoky.
- Směrnicí o ozdravných postupech a řešení krize bank byl zaveden nový rámec pro ozdravování a řešení krize bank v selhání nebo bank, u nichž selhání hrozí. Díky tomuto rámci budou členské státy moci prostřednictvím včasného a řádného řešení krize bank chránit své daňové poplatníky.
- Směrnice o systémech pojištění vkladů podpořila lepší fungování systémů pojištění vkladů jednotlivých států tím, že sjednotila jejich rozsah, zpřísnila ujednání o financování a zkrátila výplatní lhůty.

Tento přísnější právní rámec (jednotný soubor pravidel) představuje společný základ jednotného trhu 28 členských států, ale také bankovní unie.

¹ Zpráva předsedů Evropského parlamentu, Evropské rady, Komise, Euroskupiny a Evropské centrální banky o dokončení evropské hospodářské a měnové unie.
Viz: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_cs.pdf.

² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropské centrální bance o krocích k dokončení hospodářské a měnové unie.
Viz: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-600-EN-F1-1.PDF>.

Jedním z hlavních cílů bankovní unie je zvrátit fragmentárnost finančních trhů způsobenou krizí eurozóny oslabením vazeb mezi bankami a jejich příslušnými státy (v jejichž důsledku mohou selhání bank ohrozit veřejné finance a naopak krize státního dluhu destabilizovat banky). V zájmu splnění tohoto cíle bylo rozhodnuto, že dohled, řešení krize a jeho financování bude v případě významných bank probíhat na úrovni bankovní unie.

Proto byly zřízeny jednotný mechanismus dohledu a jednotný mechanismus pro řešení krizí – první dva pilíře bankovní unie. Jednotný mechanismus dohledu funguje od listopadu 2014 a jeho prostřednictvím se provádí nezávislý a jednotný obezřetnostní dohled. Jednotný mechanismus pro řešení krizí bude plně funkční od ledna 2016, kdy se také začne přispívat do Jednotného fondu pro řešení krizí. Třetí pilíř bankovní unie – společný systém pojištění vkladů – však tři roky poté, co Evropská rada schválila dokončení HMU založené na hlubší integraci a vzájemné podpoře³, stále chybí. Kromě toho bylo dohodnuto, že bankovní unie by měla mít k dispozici jako krajní prostředek účinné společné fiskální jistění, na něm se však dosud nezačalo pracovat (viz bod 3.2 níže).

Nyní je třeba zajistit úplné a řádné uplatňování stávajících prvků bankovní unie a zavést ty zbývající. Členské státy se zavázaly, že do ledna 2016 poskytnou pro Jednotný fond pro řešení krizí účinné mechanismy překlenovacího financování a že účinné společné fiskální jistění zřídí do konce roku 2023⁴. Nedávno pak bylo ve zprávě pěti předsedů navrženo několik opatření k dokončení bankovní unie, na což navázalo sdělení Komise, které se zaměřilo na čtyři základní požadavky:

1. úplné a rychlé provedení již dohodnutých právních ustanovení ve vnitrostátním právu a jejich uplatňování (zvláště směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank a směrnice o systémech pojištění vkladů, viz bod 2 níže);
2. urychlené přijetí dohody o účinném mechanismu překlenovacího financování pro Jednotný fond pro řešení krizí a o společném fiskálním jistění, které by ve střednědobém horizontu mělo být fiskálně neutrální, tj. pokud se použijí peníze daňových poplatníků, budou bankami následně vráceny;
3. legislativní návrh evropského systému pojištění vkladů;
4. souběžnou snahu dále snížit rizika v bankovním sektoru a oslabit vazby mezi bankami a jejich příslušnými státy.

Jakožto doprovodný dokument legislativního návrhu Komise na zřízení evropského systému pojištění vkladů toto sdělení uvádí návrh do širšího kontextu dokončování bankovní unie a nezbytných dalších opatření týkajících se sdílení a minimalizace rizik v bankovním sektoru.

2. Zavedení souboru pravidel bankovní unie

³ Závěry Evropské rady o dokončení HMU ze dne 14. prosince 2012.

Viz http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf.

⁴ Viz prohlášení Euroskupiny a ministrů zasedajících v Radě ECOFIN z prosince 2013.

Soubor pravidel bankovní unie je tvořen směrnicí o kapitálových požadavcích, nařízením o kapitálových požadavcích, směrnicí o ozdravných postupech a řešení krize bank a směrnicí o systémech pojištění vkladů. Všechny tyto předpisy byly přijaty v roce 2014 a nyní musí být provedeny ve vnitrostátním právu, aby se zajistilo správné fungování bankovní unie. Směrnicí o kapitálových požadavcích a nařízením o kapitálových požadavcích již všechny členské státy v plném rozsahu provedly, svou povinnost plně provést směrnicí o ozdravných postupech a řešení krize bank a směrnicí o systémech pojištění vkladů však některé členské státy – včetně některých členských států bankovní unie – dosud nesplnily, přičemž lhůty pro provedení již uplynuly (31. prosince 2014 pro směrnicí o ozdravných postupech a řešení krize bank a 3. července 2015 pro směrnicí o systémech pojištění vkladů). Proti několika z těchto členských států Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti před Soudním dvorem. V této souvislosti Komise vyzvala k ratifikaci mezivládní dohody o Jednotném fondu pro řešení krizí do 30. listopadu, jelikož několik členských států proces ratifikace dosud nedokončilo. Ačkoliv se předpokládá, že většina členských států své transpoziční a ratifikační závazky do konce roku 2015 splní, důvěryhodnost bankovní unie závisí na tom, aby všechny zúčastněné členské státy splnily všechny své právní závazky⁵. Mezitím Komise zajistí, aby byla včas přijata i sekundární legislativa nezbytná k tomu, aby bankovní unie fungovala, například ustanovení směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank upravující rekapitalizaci z vnitřních zdrojů.

3. Překlenovací financování pro Jednotný fond pro řešení krizí a společné fiskální jištění

3.1 Mechanismus překlenovacího financování

Banky začnou do Jednotného fondu pro řešení krizí přispívat v roce 2016, fond však dosáhne vyváženého stavu představovaného objemem zhruba 55 miliard eur až v roce 2024. Příspěvky budou během osmiletého období postupně ve stále větší míře sdíleny. Tím, spolu s komplexní strukturou samostatných a vnitrostátních podfondů během přechodu na úplné sdílení prostředků, se v nejbližších letech omezí úvěrová kapacita fondu. Jednou z hlavních obav je, že kapacita fondu bude zejména v prvních letech omezená a že fond nebude schopen financování nutné k řešení krize bank poskytovat. V takovém případě by finance na řešení krize dané banky musel poskytnout dotčený členský stát, čímž by zůstala zachována vazba mezi bankami a jejich příslušnými státy.

Aby riziko nedostatečné kapacity Jednotného fondu pro řešení krizí minimalizovaly, jednájí zúčastněné členské státy o zřízení úvěrových linek jednotlivých států na podporu

⁵ Ke dni 24. listopadu 2015 nebyla směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank transponována vůbec nebo byla transponována jen částečně v 11 členských státech: Belgii, České republice, Itálii, Kypru, Litvě, Lucembursku, Nizozemsku, Polsku, Rumunsku, Slovinsku a Švédsku.

Ke dni 24. listopadu 2015 nebyla směrnice o systémech pojištění vkladů transponována vůbec nebo byla transponována jen částečně v 15 členských státech: Belgii, České republice, Estonsku, Irsku, Řecku, Itálii, Kypru, Litvě, Lucembursku, Maltě, Nizozemsku, Polsku, Rumunsku, Slovinsku a Švédsku.

Ke dni 24. listopadu 2015 nebyla mezivládní dohoda dosud ratifikována nebo nebyly ratifikační listiny dosud uloženy devíti členskými státy: Belgií, Estonskem, Řeckem, Irskem, Itálií, Litvou, Lucemburskem, Maltou a Slovinskem.

svých příslušných podfondů. Jelikož velikost těchto podfondů se bude s postupující mírou sdílení příspěvků zmenšovat, vztahovala by se podpora úvěrových linek členských států na postupně klesající podíl celkových prostředků fondu. Je proto zásadní, aby členské státy nejen podnikly kroky nezbytné k tomu, aby byly tyto národní úvěrové linky zřízeny před 1. lednem 2016, od kdy bude plně funkční Jednotný výbor pro řešení krizí, ale také aby začaly jednat o silnější sdílené úvěrové lince prostřednictvím Evropského mechanismu stability (ESM).

3.2 *Společné fiskální jištění jako krajní prostředek*

Dobře fungující jednotný mechanismus dohledu a jednotný mechanismus pro řešení krizí by měly podstatně zmenšit pravděpodobnost selhání bank a zajistit ochranu daňových poplatníků, aby se jich nedotýkaly náklady s řešením krize bank spojené. Další ochranu poskytuje široká škála obezřetnostních opatření přijatých ve vztahu k bankám s cílem zpřísnit dohled a krizové řízení, zvýšit objem a kvalitu kapitálu, snížit koncentraci expozic, podpořit snižování páky, omezit procyklickou úvěrovou politiku, zlepšit přístup k likviditě, řešit systematická rizika daná velikostí, složitostí a provázaností, posílit důvěru vkladatelů a podnitit řádné řízení rizik pomocí pravidel řízení.

Ani takto obsáhlý soubor obezřetnostních opatření a opatření krizového řízení však nemůže zcela eliminovat riziko, že finanční kapacitu fondů pro řešení krizí bank bude nutné podpořit z veřejných zdrojů. Členské státy se proto dohodly, že bankovní unie musí mít přístup k účinnému společnému fiskálnímu jištění, které bude moci v krajním případě použít. Takové jištění by implikovalo dočasné sdílení možného fiskálního rizika spojeného s řešením krize bank napříč bankovní unií. Použití tohoto jištění by ovšem bylo ve střednědobém horizontu fiskálně neutrální, neboť veškeré případné veřejné prostředky, které by se použily, by banky časem vrátily (formou příspěvků *ex-post* do Jednotného fondu pro řešení krizí).

4. **Evropský systém pojištění vkladů (EDIS)**

4.1 *Důvody pro systém EDIS*

Společný systém pojištění vkladů byl předmětem předběžných jednání o bankovní unii v roce 2012. Komise v roce 2012 navrhovala zahrnout do změn tehdejší směrnice o systémech pojištění vkladů povinné vzájemné výpůjčky a úvěry mezi systémy pojištění vkladů jednotlivých států, návrh však nebyl přijat. Směrnice o systémech pojištění vkladů z roku 2014 přinesla zlepšení vnitrostátních systémů pojištění vkladů v podobě kratších lhůt pro výplaty vkladatelům a požadavku, aby byly garanční fondy do roku 2024 dorovnány do stanovené cílové výše. Směrnice také stanoví dobrovolné půjčky mezi vnitrostátními systémy coby zdroj podpory likvidity v případě potřeby.

Navzdory zlepšením, která směrnice z roku 2014 přinesla, neexistence systému pojištění vkladů společného pro celou bankovní unii znamená, že vkladatelé jsou i nadále zranitelní vůči velkým lokálním otřesům, což by mohlo zahrnout vnitrostátní systémy pojištění vkladů. Zároveň v bankovní unii neexistují rovné podmínky pro vkladatele a banky, které se snaží jejich vklady přilákat. Rozdíly mezi systémy pojištění vkladů jednotlivých států také mohou přispívat k roztržičnosti trhu, neboť ovlivňují

schopnost a ochotu bank rozšiřovat své operace přes hranice. Zejména by mohla být ovlivněna volba struktury bank coby přeshraničních skupin (tj. poboček či dceřiných společností), kdy by si banky volily mezi domácím systémem pojištění vkladů (pobočky) a hostitelským systémem pojištění vkladů (dceřiné společnosti) podle relativní stability daných dvou systémů.

Systém EDIS by zvýšil odolnost bankovní unie vůči budoucím finančním krizím tím, že by snížil zranitelnost vnitrostátních systémů pojištění vkladů vůči velkým lokálním otřesům a ještě více oslabil vazby mezi bankami a jejich příslušnými státy. Za těchto okolností může systém EDIS pomoci obnovit důvěru vkladatelů v bankovní unii a snížit tak riziko bankovní paniky a zvýšit finanční stabilitu. Dále by systém EDIS zlepšil spolupráci mezi vnitrostátními systémy pojištění vkladů v reakci na přeshraniční selhání bank. Systém EDIS posílí důvěru vkladatelů nezávisle na umístění banky, čímž vytvoří rovnější podmínky a také finanční integraci. Ve všech těchto ohledech představuje systém EDIS logické doplnění k pozvednutí odpovědnosti za bankovní dohled a řešení krize bank na úroveň bankovní unie. Jelikož odpovědnost za bankovní dohled a řešení krize bank je v současnosti v důsledku jednotného mechanismu dohledu a jednotného mechanismu pro řešení krizí sdílená, jsou okolnosti, za nichž musí vnitrostátní systém pojištění vkladů vyplácet pojištěné vkladatele nebo přispívat na řešení krize, již do značné míry mimo kontrolu daného státu. Komise proto přijala – spolu s tímto sdělením – legislativní návrh systému EDIS.

4.3 Jak by systém EDIS fungoval?

4.3.1 Evropský fond pojištění vkladů

Bude zřízen Evropský fond pojištění vkladů (dále jen „fond pojištění vkladů“), který bude odlišný od Jednotného fondu pro řešení krizí a který bude doplňovat stávající vnitrostátní fondy pojištění vkladů. Za účelem financování fondu pojištění vkladů budou vybírány příspěvky od bank.

Na úrovni zajištění systému EDIS, kdy rizika z velké části zůstávají na vnitrostátní úrovni, se rizikový profil každé banky stanoví v závislosti na zbytku bankovního systému daného státu. Jakmile se ze systému EDIS stane systém společné odpovědnosti na úrovni bankovní unie (od prvního roku soupojištění), určí se rizikový profil jednotlivých bank podle všech bank v bankovní unii. Tím by bylo zajištěno, že systém EDIS zůstane pro banky a vnitrostátní systémy pojištění vkladů celkově nákladově neutrální, a zabránilo by se komplikacím při určování rizikového profilu bank ve fázi vytváření fondu pojištění vkladů.

Klíčovou zásadou je, že žádná z fází systému EDIS by neměla zvýšit celkové náklady bankovního sektoru oproti současným závazkům podle směrnice o systémech pojištění vkladů z roku 2014. Jinými slovy systém EDISlepší ekonomickou efektivitu stávajících mechanismů pojištění vkladů v bankovní unii postupným sdružováním dostupných prostředků na výplaty, aniž by bylo nutné všeobecně navýšit příspěvky bank. Příspěvky bank do systému EDIS se budou odečítat od jejich příspěvků do vnitrostátních systémů pojištění vkladů. Příspěvky do vnitrostátních systémů se budou postupně snižovat spolu s tím, jak se budou navyšovat příspěvky do systému EDIS.

Ke správě systému EDIS, rozhodování o výši příspěvků bank v závislosti na rizicích, sledování příspěvkových toků a řízení výplat bude zapotřebí silný a nezávislý orgán na úrovni bankovní unie. Tuto roli by mohl zastávat Jednotný výbor pro řešení krizí (dále jen „výbor“), jehož řídicí struktura by se s ohledem na jeho nové úkoly v systému pojištění vkladů odpovídajícím způsobem upravila tak, aby byly ošetřeny možné střety zájmů mezi funkcemi řešení krize bank a pojištění vkladů. Výbor by mohl spravovat společně Jednotný fond pro řešení krizí a fond pojištění vkladů, čímž by vznikly synergie při slučování odpovědnosti za řešení krizí a za pojištění vkladů. Přijímání rozhodnutí by tak mělo být konzistentní, efektivní a rychlé. Toto uspořádání by ustavilo výbor coby klíčové první kontraktní místo v případě krize a umožnilo by to její okamžité řízení z jeho strany, čímž by se také zmenšila možnost jejího šíření. Bylo by nicméně nutné vyřešit případné střety zájmů, a to zajištěním řádného oddělení fondu pojištění vkladů od Jednotného fondu pro řešení krizí.

4.3.2 Posun od zajištění k soupojištění

Návrh na systém EDIS kombinuje zajištění a soupojištění jako po sobě jdoucí kroky, kdy se od počátečního zajištění přejde na systém soupojištění, který postupně zvýší míru sdílení až na systém plného pojištění (dále jen „plné pojištění“). Komise navrhuje, že systém EDIS by byl zpočátku postaven na principu zajištění a riziko by v krátkodobém horizontu nebylo plně sdílené.

Aby se ve fázi zajištění omezila odpovědnost fondu pojištění vkladů, snížil morální hazard na vnitrostátní úrovni a odstranily možné rozdíly mezi mírou kapitalizace stávajících systémů pojištění vkladů jednotlivých států, měl by vnitrostátní systém pojištění vkladů přístup k fondu pojištění vkladů, pouze pokud členské státy zcela splnily své povinnosti dle směrnice o systémech pojištění vkladů a systém zcela vyčerpал své vlastní zdroje, a za předpokladu, že byla dodržena směrnice o systémech pojištění vkladů. Fond pojištění vkladů by navíc na výplaty přispíval jen určitou částkou a vnitrostátnímu systému pojištění vkladů by poskytoval podporu jen do určitého daného procenta deficitu, který by danému systému hrozil, a jen do dané celkové výše. Tyto podmínky pro získání podpory z fondu pojištění vkladů jsou nutné k řešení rizika morálního hazardu a k vyloučení možnosti, že bude docházet k výhodám „prvního na trhu“ a že vnitrostátní systémy budou dostávat větší podporu ze systému EDIS jednoduše proto, že nebylo podniknuto nic pro zajištění dostatečných vnitrostátních finančních prostředků. Členské státy by stále musely podporovat své vnitrostátní systémy pojištění vkladů. Jelikož výplaty z fondu pojištění vkladů by závisely na souladu se směrnicí o systémech pojištění vkladů, představoval by systém další stimul pro členské státy, aby směrnici plně respektovaly. Tím by se zaručilo, že systémy pojištění vkladů nebudou v okamžiku, kdy budou vyčerpány, využívat systém EDIS. Kromě toho jsou stanoveny také horní hranice pro intervenci systému EDIS, aby nebyl vyčerpán samostatnými výplatami.

Tento systém zajištění by sice oslabil vazbu mezi bankami a jejich příslušnými státy, nezajistil by však komplexní pojištění vnitrostátních systémů, k němuž by se mohly uchýlit, ani jednotnou úroveň ochrany všech retailových vkladů v bankovní unii.

Po fázi fungování na bázi zajištění by se tak systém EDIS stal postupně čím dál více sdíleným systémem (na bázi „soupojištění“), který by podléhal odpovídajícím

omezením a pojistkám až do roku 2024, kdy by přešel na plné pojištění. V období do roku 2024 by poměrné příspěvky fondu pojištění vkladů na výplaty vkladatelům postupně rostly až na 100 procent, což by implikovalo plné pojištění rizika vkladatelů v celé bankovní unii.

Hlavní rozdíl mezi systémy zajištění a soupojištění by byl v tom, že soupojištění implikuje, že o výplaty se dělí vnitrostátní systémy pojištění vkladů s fondem pojištění vkladů již od prvního eura ztráty. Oba systémy by nicméně měly řadu společných prvků, takže vývoj od jednoho k druhému by z provozního hlediska neměl představovat žádný výraznější problém. Zejména by v obou případech výplaty z fondu pojištění vkladů i nadále závisely na souladu vnitrostátních systémů pojištění vkladů se směrnicí o systémech pojištění vkladů a vnitrostátní systémy by byly povinny vrátit prostředky do systému EDIS, pokud by následně získaly příspěvky *ex-post* od své banky a nebo prostředky z insolvenčního řízení.

Struktura systému EDIS by odpovídala běžné stavbě bankovní unie: jednotný soubor pravidel ve formě stávající směrnice o systémech pojištění vkladů, pro všech 28 členských států, doplněný systémem EDIS, který by byl povinný pro členské státy eurozóny a otevřený členským státům mimo eurozónu, které by se chtěly připojit. Vzhledem k těsným vazbám mezi EDIS a jednotným dohledem a řešením krizí by se požadovalo, aby se členské státy mimo eurozónu, které se připojí k bankovní unii, zapojily do všech tří pilířů bankovní unie.

Komise pak konzistentním uplatňováním pravidel státní podpory zajistí, aby nedocházelo k žádným narušením jednotného trhu. Prostředky využívané systémy pojištění vkladů, včetně fondu pojištění vkladů, k vyplacení vkladatelů za nedisponibilní pojištěné vklady dle směrnice o systémech pojištění vkladů nepředstavují státní podporu ani podporu z fondu. Nicméně pokud jsou tyto prostředky použity při restrukturalizaci úvěrových institucí a představují státní podporu nebo podporu z fondu, musí splňovat článek 108 Smlouvy o fungování Evropské unie a článek 19 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí v pozměněném znění. Kromě toho Komise rozhodně očekává, zvláště proto, že příslušné lhůty již uplynuly, že všechny členské státy plně transponují směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank, jakož i všechny s ní související předpisy, a orgány odpovědné za řešení krize bank je budou provádět dlouho předtím, než systém EDIS vstoupí v platnost.

5. Další snížení rizika v bankovní unii

Komise se zavázala dále snižovat rizika a zajistit rovné podmínky v bankovní unii oslabením vazeb mezi bankami a jejich příslušnými státy. Pokud jde o konkrétní opatření ke snížení rizik, je třeba znovu zopakovat, jak důležité je provádět dohodnutá opatření: hlavní prioritou je tak zajistit, aby členské státy plně transponovaly směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank a směrnici o systémech pojištění vkladů. Za tím účelem jsou proti příslušným členským státům vedena řízení o nesplnění povinnosti.

Komise také vybídla členské státy, aby ratifikovaly mezivládní dohodu o příspěvcích bank do Jednotného fondu pro řešení krizí.

Maximálně efektivní fungování bankovní unie zajistí odpovídající dohody o překlenovacím financování pro Jednotný fond pro řešení krizí, společné fiskální jištění a společný systém pojištění vkladů. Společným rysem těchto opatření je, že tím, že rozdělují rizika mezi všechny členské státy bankovní unie, oslabují vazbu mezi bankami a státem na vnitrostátní úrovni. Sdílení rizik, jež tato opatření implikují, však musí doprovázet opatření za účelem snížení rizika v bankovním sektoru přijímaná současně s jednotlivými fázemi zavádění systému EDIS. Mají-li být náklady spojené se selháním a platební neschopností bank sdíleny, musí být nutně v maximální možné míře minimalizováno samotné riziko jejich vzniku. Tato obava není nijak nová a řada dalekosáhlých opatření ke snížení tohoto rizika již byla přijata (viz oddíl 1 výše). Evropská centrální banka skutečně potvrdila, že rozvahy bank zahrnutých do jejího komplexního posouzení za rok 2014 ukazují dostatečnou odolnost bank i v případě značného ekonomického a finančního tlaku. Společně se zaváděním systému EDIS však budou v zájmu snižování rizika třeba další opatření.

- Zaprvé, jsou nutné další kroky, které zajistí co nejefektivnější fungování jednotného mechanismu dohledu. Ačkoliv jednotný mechanismus dohledu funguje již více než rok a rychle se etabloval jakožto jediný orgán dohledu v bankovní unii, je třeba omezit možnosti a diskreční pravomoci jednotlivých států při uplatňování obezřetnostních pravidel. V tomto ohledu již značně pokročilo rušení řady možností a diskrečních pravomocí při uplatňování mikroobezřetnostních pravidel (tj. ve směrnici o kapitálových požadavcích a nařízení o kapitálových požadavcích), jež platí pro banky spadající do jeho odpovědnosti: dne 11. listopadu 2015 zahájil jednotný mechanismus dohledu veřejnou konzultaci o sjednocování uplatňování možností dohledu a diskrečních pravomocí v bankovní unii⁶. Nicméně stále zůstává prostor pro zrušení některých dalších zbývajících možností a diskrečních pravomocí prostřednictvím unijních regulačních opatření. Komise spolu s členskými státy a v úzké spolupráci s jednotným mechanismem dohledu vypracuje a navrhne regulační opatření, jež používání možností a diskrečních pravomocí států dle potřeby sladí. V rámci přezkumu jednotného mechanismu dohledu Komise posoudí rovněž fungování mechanismu v dalších oblastech a zváží možná zlepšení. Co se týká možností a diskrečních pravomocí při uplatňování makroobezřetnostních pravidel, zváží Komise i možnou revizi současného systému, přičemž by zůstala zachována flexibilita potřebná k reakci na specifické okolnosti jednotlivých států.
- Zadruhé, současně se zaváděním systému EDIS bude třeba pokročit s harmonizací vnitrostátních systémů pojištění vkladů. Ta má zásadní význam pro správné fungování systému EDIS ve fázi plného pojištění. Navzdory opatřením zavedeným za účelem hlubší harmonizace v roce 2014 směrnici o systémech pojištění vkladů některé podstatné rozdíly mezi vnitrostátními systémy přetrvávají a měly by se v rámci bankovní unie řešit. Součástí návrhu systému EDIS je přístup k finančnímu krytí ze systému EDIS, který předpokládá splnění plně harmonizovaných požadavků na financování.

⁶ Viz: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.en.html.

- Zatřetí, Jednotný výbor pro řešení krizí musí být schopen co nejefektivněji fungovat. Výbor od března 2015 pracuje na přípravě plánů řešení krize bank spadajících do jeho odpovědnosti a od roku 2016 bude plně funkční. Zásadní je, aby byl výbor schopen rychle a efektivně reagovat v okamžiku selhání nebo hrozícího selhání banky či bank a zajistit tak finanční stabilitu a omezit vznik potenciálních nákladů pro širší bankovní sektor a daňové poplatníky. Klíčové pro to budou odpovídající „rekapitalizovatelné“ pohledávky dostupné na základě řádného plnění minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky. Kromě toho na mezinárodní úrovni vypracovala Rada pro finanční stabilitu požadavek na celkovou kapacitu bank absorbovat ztráty. V roce 2016 předloží Komise legislativní návrh, aby mohl být tento požadavek zaveden v dohodnuté lhůtě, tj. do roku 2019. Zavedení požadavku na celkovou kapacitu bank absorbovat ztráty by bylo dalším harmonizovaným minimálním požadavkem, který by zajišťoval dostatečnou absorpční a rekapitalizační kapacitu bank. Také Jednotný fond pro řešení krizí by měl začít hladce fungovat s tím, jak do něj počínaje rokem 2016 začnou včasné a plně proudit příspěvky příslušných bank.
- Začtvrté, zásadní je, aby se k udržení solventního a zdravého bankovního sektoru využívaly veřejné prostředky jen minimálně a aby byly k dispozici jen jako krajní možnost. K tomu musí existovat konzistentní uplatňování pravidel rekapitalizace podle směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, které zajistí, že náklady na řešení krize selhávajících bank či bank, u nichž hrozí selhání, nesli primárně jejich akcionáři a věřitelé. Uplatňování pravidel EU pro státní podporu a podporu z fondu bude zásadní do té míry, do jaké se budou využívat veřejné prostředky či prostředky z Jednotného fondu pro řešení krizí. Tato pravidla se proto budou i nadále vymáhat a pomocí odpovídajících opatření v oblasti sdílení zátěže se zajistí minimální využívání veřejných prostředků; životaschopnost bank pobírajících podporu a nenarušování soutěže na jednotném trhu.
- Zapáté, jak uvádí akční plán Komise pro vytváření unie kapitálových trhů ze dne 30. září 2015⁷, je potřeba více přiblížit právní předpisy jednotlivých členských států upravující platební neschopnost a restrukturalizaci. V důsledku neefektivity a rozdílů v insolvenčních zákonech je obtížné posuzovat a řídit úvěrová rizika. Komise zváží předložení návrhů, jež by zvýšily právní jistotu a podpořily včasnou restrukturalizaci dlužníků ve finanční tísní, což je obzvláště důležité pro úspěch strategií k řešení problému úvěrů v selhání v některých členských státech. V rámci evropského semestru Komise také vyzve členské státy, aby splacení úvěrů v selhání věnovaly zvýšenou pozornost, mimo jiné úpravou insolvenčních režimů podle osvědčené praxe.
- Zašesté, mělo by být přijato několik dalších obezřetnostních opatření zaměřených na řešení zjištěných nedostatků. Patří k nim zbývající prvky právního rámce, na nichž se dohodl Basilejský výbor pro bankovní dohled, a zejména opatření k omezení finanční páky bank, zajištění stabilního financování bank a zlepšení srovnatelnosti

⁷ Viz: http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf.

rizikově vážených aktiv. V návaznosti na výsledky jednání Basilejského výboru pro bankovní dohled hodlá Komise předložit návrhy na změnu směrnice o kapitálových požadavcích a nařízení o kapitálových požadavcích.

- Zasedmé, měla by být přehodnocena přiměřenost obezřetnostního zacházení s expozicemi bank vůči rizikům vlády. Na těchto otázkách se v současnosti pracuje, a to na mezinárodní úrovni. Zpráva pěti předsedů se v této souvislosti zmiňuje o možnosti zavést omezení na expozice bank vůči rizikům jednotlivých vlád coby způsobu jak zajistit dostatečnou diverzifikaci jejich celkového rizika vlády. Komise předloží nezbytné návrhy o obezřetnostním zacházení s nástroji státního dluhu vypracované na základě kvantitativní analýzy, kterou připravuje Hospodářský a finanční výbor a Basilejský výbor pro bankovní dohled, a se zvláštní pozorností věnovanou aspektům finanční stability.

6. Závěr

Bankovní unie byla zřízena primárně v reakci na finanční krizi, z níž následně zejména v eurozóně vznikla krize státního dluhu. Hnací silou krize byla vazba mezi bankami a jejich příslušnými státy, a rozbití této vazby se proto stalo hlavním důvodem pro spojení jednotlivých prvků bankovní unie. Ačkoliv některé složky bankovní unie již fungují nebo fungovat brzy začnou, celková struktura je zjevně neúplná. Jedním z chybějících prvků je, jak zdůrazňuje zpráva pěti předsedů a uvádí toto sdělení, společný systém pojištění vkladů.

Komise proto nyní navrhuje společný systém pojištění vkladů bankovní unie založený na principu zajištění, jež se během několika let postupně změní v režim plného pojištění. Členské státy by také měly začít pracovat na zdokonalení dohod o překlenovacím financování pro Jednotný fond pro řešení krizí a na vytvoření společného fiskálního jištění. V kontextu snah o prohloubení HMU jsou tyto kroky k dokončení bankovní unie logické. Jejich společným rysem je, že tím, že rozdělují rizika mezi všechny členské státy bankovní unie, oslabují vazbu mezi bankami a státem v jednotlivých členských státech, a přispívají tak k dosažení hlavního cíle bankovní unie. Sdílení rizik, jež kroky k posílení bankovní unie implikují, však musí doprovázet opatření ke snížení rizik, jejichž účelem je přímějším způsobem zrušit vazbu mezi bankami a příslušnými státy.

Komise bude pracovat na tom, aby společně s probíhajícím zaváděním systému EDIS byla přijata další opatření ke snižování rizika, včetně nezbytných regulatorních změn.

Komise také o celém souboru opatření ke snížení rizika a systému EDIS dál povede dialog s Evropským parlamentem, členskými státy a všemi zainteresovanými subjekty.