



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 11.10.2017
COM(2017) 592 final

**SDĚLENÍ EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ
BANCE, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A
VÝBORU REGIONŮ**

o dokončení bankovní unie

**SDĚLENÍ EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ
BANCE, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A
VÝBORU REGIONŮ**

o dokončení bankovní unie

„Demokracie je o kompromisech. A díky vhodnému kompromisu mohou být v dlouhodobé perspektivě vítězi všichni. Jednotnější Unie by neměla v kompromisu vidět něco špatného, ale spíše způsob, jak překlenout rozdíly. Demokracie nemůže fungovat bez kompromisů. Evropa nemůže fungovat bez kompromisů.“

Jean-Claude Juncker, projev o stavu Unie, 13. září 2017

1. Obecné souvislosti a cíle

Jak zdůraznil předseda Juncker ve svém projevu o stavu Unie dne 13. září 2017¹, má-li bankovní unie dosáhnout svého plného potenciálu jakožto součást silné hospodářské a měnové unie (HMU), musí být dokončena. Úplná bankovní unie bude spolu s unií kapitálových trhů podporovat stabilitu a integraci finančního systému v Evropské unii. Zvýší odolnost hospodářské a měnové unie vůči negativním otřesům, neboť značně usnadní soukromé sdílení přeshraničních rizik, čímž zároveň sníží potřebu veřejného sdílení rizik.

Tato záležitost má v Evropské unii širokou podporu a panuje zde konsensus. V *závěrech o plánu na dokončení bankovní unie* z června 2016 („dále jen „plán Rady z roku 2016“) a ve *výroční zprávě o bankovní unii* z března 2016² Rada i Evropský parlament opětovně potvrdily význam bankovní unie a jejího dokončení.

Nyní je čas využít politické vůle, jež se odráží mimo jiné ve výzvě předsedy Tuska eurosummitu pořádanému v inkluzivní podobě v prosinci, a transformovat tuto široce sdílenou ambici do konkrétního jednání, totiž dokončení bankovní unie do roku 2019, jak bylo požadováno již ve *zprávě pěti předsedů*³ z roku 2015 a v *diskusním dokumentu o prohloubení hospodářské a měnové unie* (dále jen „diskusní dokument o hospodářské a měnové unii“) ⁴.

Finanční krize a krize státního dluhu, které Evropská unie zažila v minulém desetiletí, ukázaly, že neúplný hospodářský a finanční rámec Evropské unie nestačí na to, aby v letech konjunktury zabránil vzniku neudržitelných politik, a neumožňuje, aby byly v průběhu následující fáze makroekonomické korekce účinně vstřebány negativní otřesy. Krize zejména odhalily existenci nežádoucích propojení mezi vnitrostátními bankovními sektory a příslušnými státy – takzvaný bludný kruh. Bankovní unie byla vytvořena, aby toto propojení rozbila a aby zabránila stavu, kdy záchrana bank v problémech padá v první řadě na daňové poplatníky.

Společný dohled, krizové řízení a pojištění vkladů umožní hlubší finanční integraci podpořenou stabilním finančním systémem. To posílí finanční stabilitu jak v členských státech účastnících se bankovní unie, tak v Evropské unii jako celku. Stabilnější bankovní sektor bude také v důsledku znamenat větší finanční příležitosti pro podniky všech velikostí a více pracovních míst a větší růst pro evropské občany. Hlubší finanční integrace je rovněž klíčem k poskytování širšího výběru služeb za nižší ceny. Aby byly přínosy integrace pro

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_cs: „Pokud chceme, aby banky fungovaly podle stejných pravidel a za stejného dohledu na celém našem kontinentu, měli bychom vybízet všechny členské státy, aby se staly členy bankovní unie. Je nutné, abychom snížili zbývající rizika bankovních systémů v některých členských státech. Bankovní unie může fungovat, pouze pokud snížení rizik bude doplněno sdílením rizik. Jak každý dobře ví, toho lze dosáhnout, pouze pokud budou splněny podmínky, které Komise navrhla v listopadu 2015. Společný systém pojištění vkladů může existovat teprve poté, až si každý členský stát splní své úkoly.“

² Viz EP, Bankovní unie – výroční zpráva za rok 2016, k dispozici na adrese <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0//CS>.

³ Zpráva pěti předsedů: Dokončení evropské hospodářské a měnové unie, 2015, k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_cs.pdf.

⁴ COM(2017) 291 ze dne 31. května 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/publications/reflection-paper-emudeepening-economic-and-monetary-union_en.pdf

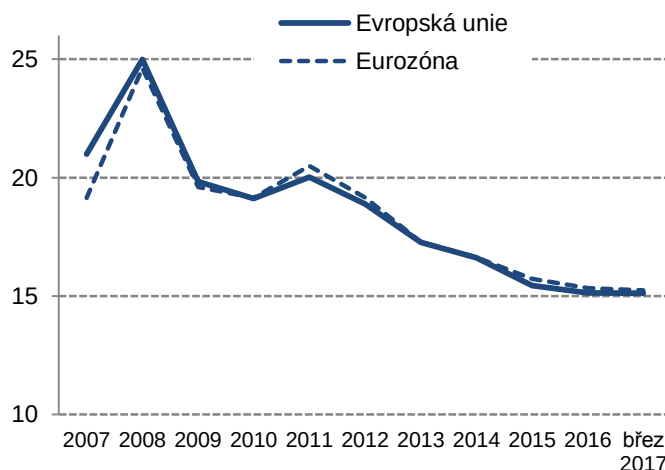
evropské občany patrné, jak se uvádí v akčním plánu finančních služeb pro spotřebitele⁵, Komise také zvažuje navrhnout změny nařízení o přeshraničních platbách⁶, aby se snížily poplatky za přeshraniční bankovní transakce ve všech měnách Evropské unie.

Díky výhledu na to, že do bankovní unie a eurozóny vstoupí další členské státy, je dokončení bankovní unie ještě důležitější. Hospodářská a měnová unie, která je stabilní jak ekonomicky, tak i finančně a která je přitažlivá pro ostatní nezúčastněné členské státy, je hlavním nástrojem pro usnadnění širší hospodářské a finanční stability, a tedy pro dosažení cíle Evropské unie zlepšit život evropských občanů. V této souvislosti Komise vítá diskuse o možnosti připojit se k bankovní unii probíhající v Dánsku, Švédsku a Bulharsku. Aby se tento proces usnadnil, je třeba co nejrychleji připravit všechny institucionální a regulační prvky bankovní unie. Několik hlavních prvků bankovní unie je již vytvořeno: Za prvé, v jednotném souboru pravidel jsou stanovena jednotná harmonizovaná pravidla obezřetnostního dohledu, která musí úvěrové instituce na jednotném trhu dodržovat. Bankovní unie je pevně zakotvena na tomto základě, který platí ve všech členských státech. Za druhé, dohled nad všemi bankami v Evropské unii je vykonáván podle stejných standardů, přičemž dohled nad nejvýznamnějšími bankami v eurozóně vykonává Evropská centrální banka (ECB) coby orgán dohledu v rámci jednotného mechanismu dohledu. Za třetí, v případě selhání mohou být krize bank řešeny centrálně a podle stejných standardů v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí, který je zajištěn Jednotným fondem pro řešení krizí. Vytvoření této nové architektury pro bankovní unii doprovázel v roce 2014 komplexní přezkum kvality aktiv, zátěžový test a rekapitalizační opatření u zúčastněných bank. Byl tak zásadně posílen institucionální a regulační rámec pro evropské banky, čímž se v bankovním sektoru výrazně snížila rizika. V průběhu několika minulých let se úroveň kapitalizace bank výrazně zvýšila: snížení páky ve všech bankách v Evropské unii a eurozóně je zřejmě ten nejjasnější důkaz současného zdraví bankovního sektoru a zapojení trhu do dohledových a regulačních reforem, které Evropa zavedla a odhodlaně realizuje.

⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Akční plán finančních služeb pro spotřebitele: lepší produkty a širší výběr, COM(2017) 0139 final.

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 924/2009 ze dne 16. září 2009 o přeshraničních platbách ve Společenství a zrušení nařízení (ES) č. 2560/2001, Úř. věst. L 266, 9.10.2009, s. 11.

Finanční páka bank (%)



Dosavadní zkušenosti naznačují, že dokončené části bankovní unie fungují dobře. Komise dnes zveřejňuje první přezkum jednotného mechanismu dohledu, který ukazuje, že jeho vytvoření bylo celkově úspěšné. Také jednotný mechanismus pro řešení krizí funguje a úspěšně zvládl svůj první případ řešení krize banky, aniž by to znamenalo jakékoli náklady pro daňové poplatníky. Z toho je patrné, že nový systém dokáže zvládnout řešení krizí bank efektivně a ve velmi krátké době, přičemž současně umožňuje různé varianty řešení krizí, jak je stanoveno v právním rámci. To umožňuje zohlednit konkrétní situaci jednotlivých bank, což je zvláště důležité proto, že v částech bankovního sektoru Evropské unie jsou stále významné problémy z minulosti a ne všechny prvky bankovní unie jsou plně zavedeny.

Zkušenosti z minulých případů pomohou všem účastníkům dále zlepšovat praktické uplatňování pravidel Evropské unie a fungování systému. Týká se to například praktických způsobů spolupráce a výměny informací mezi všemi evropskými a vnitrostátními orgány zapojenými do včasné intervence a řešení krizí, postupů vedoucích k rozhodnutí, zda je banka v selhání nebo je její selhání pravděpodobné, a využívání přezkumů kvality aktiv, aby bylo možné stanovit, zda jsou splněny podmínky pro preventivní rekapitalizaci. Důležité je také rychlé vytvoření přiměřených závazků způsobilých k rekapitalizaci z vnitřních zdrojů (ve formě minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky – MREL), jež má zásadní význam pro snazší řešení situace neživotoschopných bank v problémech a za současných tržních podmínek by mohlo dojít k jejich dalšímu zvyšování. Zlepšení se týká rovněž problematiky zajištění potřebné likvidity před řešením krizí, v jeho průběhu i poté, aby pak bylo možné uplatnit nejvhodnější nástroje k řešení krize, a to i v případě, že v daném okamžiku neexistuje soukromý subjekt, který by banku v problémech koupil. Je důležité, že stávající zkušenosti s rámcem bankovní unie ukazují také význam zajištění toho, aby finanční nástroje, které v bankovní krizi pravděpodobně utrpí ztráty, drželi a ztráty nesli soukromí investoři, kteří jsou dostatečně informováni tak, aby chápali související rizika.

Přestože příslušní aktéři mohou v krátkodobém měřítku učinit řadu praktických zlepšení, jiné problémy bude možné v plné míře řešit až poté, co budou zcela zavedeny všechny dohodnuté prvky bankovní unie a až bude bankovní unie dokončena.

V tomto smyslu zůstává jednou z chybějících součástí jednotný evropský systém pojištění vkladů. Všichni vkladatelé v bankovní unii by měli požívat stejnou úroveň ochrany. Evropský

systém pojištění vkladů by tak podpořil stabilitu v bankovním sektoru, neboť by poskytoval silné a jednotné pojistné krytí pro všechny tyto vkladatele nezávisle na jejich geografickém umístění v bankovní unii.

Bankovní unii také stále ještě chybí účinný společný mechanismus jištění. Vytvoření tohoto mechanismu jištění pro Jednotný fond pro řešení krizí schválily členské státy již téměř před čtyřmi lety, v roce 2013⁷. Nyní je třeba jej uvést do provozu, aby se posílila celková důvěryhodnost rámce pro řešení krize bank v bankovní unii. Je nezbytné, aby opatření přijatá Jednotným výborem pro řešení krizí měla naprostou důvěru všech zúčastněných stran, jestliže mají být dosaženy klíčové cíle řešení krizí, pokud jde o udržení finanční stability a minimalizaci nákladů pro daňové poplatníky. Společně s využitím dalších nástrojů k řešení krize (tj. rekapitalizace, dostupnost Jednotného fondu pro řešení krizí bank) by měl tuto důvěru poskytovat přístup ke společnému mechanismu jištění v krajních případech. Zahrnovalo by to například využití společného financování v kombinaci s nástroji Evropské centrální banky na krytí nedostatečné likvidity a získání delšího času na hledání nejlepšího kupce banky v konkrétní situaci.

Přestože byl učiněn významný pokrok, a jak zdůraznil předseda Juncker ve svém projevu o stavu Unie proneseném dne 13. září 2017, musí zároveň pokračovat práce na dalším snižování rizika a zlepšování řízení rizik v bankách. Bankovní unie může fungovat, pouze pokud bude snížení rizik doplněno sdílením rizik. V současné době Evropský parlament a Rada projednávají řadu iniciativ se záměrem dosáhnout tohoto cíle: V listopadu 2016 přijala Komise komplexní balíček legislativních opatření ke snížení rizik, aby se dále posílila odolnost bank Evropské unie⁸, přičemž některá z nich jsou předmětem zrychleného vyjednávání v Evropském parlamentu a Radě.

I přes pokrok v oblasti snižování rizik je bankovní unie stále ještě mladá. Mnoho rizik, jež jsou dnes vidět v bankovních rozvahách, se nashromáždilo před vytvořením bankovní unie, kdy byly dohled a řešení krize bank výhradně vnitrostátní odpovědností. Pokud má Evropská unie rychle postupovat k dokončení bankovní unie, je třeba tyto problémy z minulosti přesvědčivě řešit. Jednou z přetrvávajících výzev je nutnost rozhodně pokračovat v nynějším trendu snižování vysokých úrovní úvěrů v selhání v částech bankovního sektoru. V důsledku tržních sil a regulačních opatření, která již přinesla výsledky, již bylo učiněno mnoho práce. Konkurenceschopnost některých evropských bank a jejich schopnost poskytovat úvěry ekonomice je však omezena. Komise bude tento proces i nadále podporovat prostřednictvím dalších opatření s cílem snížit úroveň úvěrů v selhání. Rizika v evropském bankovním systému je také třeba dále snižovat pomocí dalšího rozvolňování propojení mezi bankami a jejich „domovskými zeměmi“, což je jedním z hlavních cílů bankovní unie od jejího prvopočátku. Dnes, když se dohled a řešení krizí větších bank a bank systémového významu provádějí centrálně, a nikoli již na vnitrostátní úrovni, by pomoc bankám při geografické diverzifikaci jejich investic do státních dluhopisů dále oslabila propojení mezi bankami a národními státy, a posílila tak sdílení přeshraničního rizika prostřednictvím soukromého sektoru. Bankovní unie přispívá k větší finanční stabilitě, ale zároveň se od ní očekávají

⁷ Viz závěry Rady pro hospodářské a finanční věci ze dne 18. prosince 2013, 8. prosince 2015 a 17. června 2016.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_cs.htm. Další iniciativy Komise směřují k odolným tržním strukturám způsobilým k ozdravení a řešení krizí, zejména ve vztahu k ústředním protistranám: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0856>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52017PC0331>.

ekonomické přínosy prostřednictvím větší integrace evropského bankovního sektoru a prostřednictvím geograficky diverzifikované alokace aktiv. Za tímto účelem bude Komise dále pracovat na prohlubování bankovní unie, aby byla uznávána jako jediná jurisdikce.

Ve sdělení Komise z roku 2015 „Dokončení bankovní unie“ (dále jen „sdělení Komise z roku 2015“) a plánu Rady z roku 2016⁹ byly určeny klíčové kroky a Komise v letech 2015 a 2016 v nutných případech předložila legislativní návrhy. Nyní nastal čas, aby Evropský parlament a členské státy převzaly politickou odpovědnost a dohodly se na nezbytných právních aktech tak, aby byla bankovní unie dokončena do roku 2019.

Jestliže s ohledem na politický kalendář budou v nadcházejícím roce vedoucí představitelé Evropské unie společně postrádat vůli a ambice jednat, existuje reálné riziko, že Evropská unie zůstane po léta bez perspektivy dokončení bankovní unie a úroveň jejích ambicí, pokud jde o finalizaci procesu snižování a sdílení rizik, nebude optimální. Je třeba využít dnešní příznivou situaci po projevu o stavu Unie a takový vývoj nedopustit. Aby se posílila schopnost absorbovat otřesy v hospodářské a měnové unii prostřednictvím soukromých kanálů, musí Evropská unie najít výhodnou rovnováhu s vysokou úrovní ambicí, pokud jde o snižování rizik i jejich sdílení.

Toto sdělení se snaží vytyčit ambiciózní, ale realistickou cestu, jak dosáhnout dohody o dokončení bankovní unie na základě stávajících závazků Rady. V návaznosti na významný pokrok, kterého bylo již dosaženo, musí být nezbytná opatření k dokončení bankovní unie dohodnuta do konce roku 2018, zatímco úplné uplatňování některých prvků zabere více času a tyto prvky mohou být zaváděny postupně.

V prosinci 2017 vydá Komise komplexní balíček opatření na posílení hospodářské a měnové unie. Nedílnou součástí tohoto úsilí je silné odhodlání a rozhodné jednání za účelem dokončení bankovní unie, jak je stanoveno v tomto sdělení.

2. Snižování rizik pomocí bankovního balíčku z listopadu 2016

Plán Rady z roku 2016	Stav	Další kroky
a. Navrhnout změny legislativního rámce s cílem zavést standard celkové kapacity absorbovat ztráty (TLAC) a přezkoumat minimální požadavek na kapitál a způsobilé závazky. Rada bude usilovat o zajištění jednotných pravidel a odpovídajícího objemu zdrojů použitelných na rekapitalizaci z vnitřních zdrojů, které přispívají k efektivnímu a řádnému řešení krizí v souladu se směrnicí o ozdravných postupech a řešení krize bank v případě všech úvěrových institucí, u nichž by rekapitalizace z	Je projednáván legislativní návrh včetně všech opatření uvedených v plánu Rady z roku 2016. Pokud jde o možnosti a případy vlastního uvážení ve směrnici a nařízení o kapitálových požadavcích, kromě legislativního návrhu provedla Evropská centrální banka jejich komplexní harmonizaci.	Dohoda o legislativním návrhu mezi spolunormotvůrci nejpozději do poloviny roku 2018.

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>

vnitřních zdrojů představovala potvrzenou strategii řešení krize. b. Předložit návrh na společný přístup k hierarchii bankovních věřitelů s cílem posílit právní jistotu v případě řešení krize banky. c. Navrhnout změny směrnice o kapitálových požadavcích / nařízení o kapitálových požadavcích IV jako součást celkového přezkumu, který by vyústil v: i. možnou harmonizaci nebo další upřesnění možností a případů prostoru pro volné rozhodování na úrovni členských států (tzv. „options and national discretions“), které by rovněž mohly přispět k cíli snížit finanční roztržičnost; ii. provedení a finalizaci zbývajících basilejských reforem, včetně zavedení pákového poměru, pro banky systémového významu případně nastaveného nad 3 %, a zavedení ukazatele čistého stabilního financování.		
--	--	--

Balíček bankovních opatření z listopadu 2016, který navrhla Komise, splní řadu cílů stanovených v plánu Rady z roku 2016 z hlediska dalšího snižování rizik v bankovním sektoru. Tento balíček, který je právě projednáván v Evropském parlamentu a Radě, vychází ze stávajících pravidel Evropské unie pro banky a doplňuje pokrizovou regulační agendu tak, aby regulační rámec řešil všechny trvající problémy ohrožující finanční stabilitu, a zároveň aby mohly banky i nadále podporovat reálnou ekonomiku. Návrhy Komise¹⁰ posílí pravidla Evropské unie vyžadující, aby si banky vytvářely rezervy závazků, které lze v případě potřeby rekapitalizovat z vnitřních zdrojů, a to zavedením standardu Rady pro finanční stabilitu pro celkovou kapacitu absorbovat ztráty a jeho začleněním do stávajících pravidel pro minimální požadavek na kapitál a způsobilé závazky a stanovením harmonizovaných pravidel určujících postavení dluhových nástrojů, jež jsou způsobilé pro splnění celkové kapacity absorbovat ztráty / minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky, v hierarchii bankovních věřitelů. Nedávné zkušenosti opět ukázaly, jak důležité je, aby banky měly přiměřené rezervy závazků – které mohou být použity na rekapitalizaci – držených investory, kteří jsou si přiměřeně vědomi rizik s tím spojených, aby mohly zvládat krize bez dopadu na finanční stabilitu a aby náklady nemuseli v první řadě nést daňoví poplatníci. Návrhy Komise rovněž stanoví harmonizovaná pravidla týkající se uplatňování nástrojů pro uložení moratoria orgány dohledu a orgány příslušnými k řešení krize za účelem stabilizace bank, která jsou podle

¹⁰ Kromě prvků uvedených v plánu Rady z roku 2016 zavádějí návrhy Komise také nová pravidla v oblastech tržního rizika, úvěrového rizika protistrany, velkých expozic a expozic vůči ústředním protistranám.

posledních zkušeností stejně důležitá. Změny navrhované Komisí navíc zajišťují harmonizaci pravidel odměňování, která, jak bylo zjištěno¹¹, celkově přispívají k omezení nadměrného podstupování rizik a lépe sladují odměňování s výkonem, čímž přispívají k posilování finanční stability.

Dále pak bankovní balíček navrhuje zavést řadu mezinárodních standardů, včetně zavedení pákového poměru a ukazatele čistého stabilního financování (NSFR), přičemž Komise je nadále odhodlána zajišťovat úzkou mezinárodní spolupráci v záležitostech bankovní regulace a zavádět dohodnuté standardy a pečlivě sleduje jejich provádění v jiných jurisdikcích.

Komise si je vědoma skutečnosti, že její návrhy umožnit orgánům dohledu upustit individuálně od určitých požadavků na dceřiné podniky přeshraničních skupin, což je logický krok bankovní unie a jednotného trhu, přijímá řada členských států se značnými obavami. Komise je ochotna zapojit se do konstruktivní diskuse o této záležitosti s cílem usnadnit nalezení řešení, které zachová přínosy návrhu a současně vhodně zohlední nutnost přijatelné rovnováhy mezi orgány domovského a hostitelského státu.

Za účelem rychlého pokroku a dosažení co nejrychlejšího přijetí se Evropský parlament a Rada vybízejí, aby zachovaly jasně vymezený rozsah balíčku. Další nevyřešené záležitosti nad rámec balíčku by mohly být řešeny v pozdějších legislativních přezkumech, jakmile budou dokončena probíhající jednání o bankovním balíčku z roku 2016.

3. Pokrok v oblasti evropského systému pojištění vkladů

Plán Rady z roku 2016	Stav	Další kroky
Pokračovat v konstruktivní práci na technické úrovni. Jednání na politické úrovni budou zahájena, jakmile bude dosaženo dostatečného dalšího pokroku u opatření ke snížení rizik.	Probíhají práce na technické úrovni, ale pokrok v politické oblasti je jen malý.	Nyní musí být zahájena politická jednání s cílem dosáhnout v průběhu roku 2018 co nejrychlejší dohody.

Zpráva pěti předsedů z roku 2015 označila evropský systém pojištění vkladů za zásadní krok k dokončení bankovní unie. Jak bylo následně připomenuto v *diskusním dokumentu o hospodářské a měnové unii*, prioritou zůstává zajistit stabilitu bankovního systému Evropské unie a fungování vnitřního trhu v bankovních službách. Snížením zranitelnosti vkladatelů při velkých lokálních otřesech (pro něž mají vnitrostátní systémy pojištění vkladů omezenější prostředky) a omezením propojení mezi bankami a jejich domovským státem by evropský systém pojištění vkladů zvýšil odolnost bankovní unie vůči budoucím finančním krizím, neboť by poskytoval silné a jednotné pojistné krytí všem vkladatelům nezávisle na jejich geografickém umístění v bankovní unii.

¹¹ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě – Posouzení pravidel pro odměňování podle směrnice 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 575/2013, COM(2016) 510 final.

Návrh předložený Komisí v listopadu 2015¹² přináší komplexní řešení, jak těchto cílů dosáhnout pomocí postupného převodu prostředků a řízení událostí zakládajících výplatu z vnitrostátních systémů pojištění vkladů do evropského systému pojištění vkladů, a to podle stanoveného harmonogramu (který měl začít v roce 2017). Takovýto centrální fond s větší finanční kapacitou by byl lépe vybaven na to, aby řešil selhání bank. Zároveň by se tak odstranil nesoulad mezi centralizovaným bankovním dohledem a řešením krizí v bankovní unii na jedné straně a vnitrostátním pojištěním vkladů na straně druhé¹³.

Přestože ambice Komise jsou nadále vysoké, jednání v Evropském parlamentu a Radě odhalila odlišné názory na koncepci tohoto systému v jeho závěrečné fázi (zajištění, soupojištění nebo plné pojištění), načasování zavedení systému, jakož i různou míru problémů vzniklých v minulosti a rizika morálního hazardu v jednotlivých vnitrostátních bankovních systémech. Objevily se obavy, zda není nutné zajistit dostatečné zdraví bank nejprve individuálně, než se začne potenciální zátěž spojená se selháním bank sdílet v celé bankovní unii.

Ve svém plánu z roku 2016 Rada potvrdila, že bude pokračovat v konstruktivní práci na technické úrovni a že jednání na politické úrovni začnou, jakmile bude dosaženo dostatečného pokroku v oblasti opatření ke snížení rizika.

Dva roky po předložení návrhu na evropský systém pojištění vkladů, který zůstává na stole v nezměněné podobě, nastal skutečně čas postoupit kupředu, neboť bez evropského systému pojištění vkladů by bankovní unie mohla být v případě budoucích krizí stále zranitelná. Aby se jednání oživilo, mohly by například Evropský parlament a Rada zvážit v rámci stávajících jednání možnost postupnějšího zavádění evropského systému pojištění vkladů úměrně pokroku dosaženému v oblasti snižování rizik a řešení problémů z minulosti, přičemž by se začalo omezenější fázi zajištění a postupně by se pokračovalo k soupojištění.

V první zajišťovací fázi by mohl evropský systém pojištění vkladů poskytovat pouze krytí likvidity, nikoli krytí ztrát.

V případě selhání banky by musely vnitrostátní systémy pojištění vkladů nejprve vyčerpat své vlastní prostředky, než by případně intervenoval evropský systém pojištění vkladů. Evropský systém pojištění vkladů by vnitrostátním systémům pojištění vkladů poskytoval pouze likviditu (což je ve skutečnosti půjčka, protože musí být poté v plné výši navracena bankovním sektorem) a v prvním roce (2019) by kryl maximálně 30 % deficitu likvidity, v druhém roce (2020) 60 % a ve třetím roce (2021) 90 %¹⁴. Zbytek by byl kryt z vnitrostátních systémů pojištění vkladů s využitím prostředků, které by v této fázi nebyly převedeny do evropského systému pojištění vkladů, nebo prostřednictvím následných příspěvků bank. Toto řešení, kdy jsou ztráty kryty na vnitrostátní úrovni a v případě potřeby je vnitrostátním systémům poskytnuta pomoc v oblasti likvidity, by na jedné straně od počátku zajišťovalo ochranu vkladatelů (pro kterou je nutná likvidita), a na druhé straně by bralo v úvahu obavy týkající se problémů z minulosti a morálního hazardu.

¹² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_en.

¹³ Též analýza účinků, která je k dispozici na adrese https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_en.

¹⁴ Viz tabulka č. 1.

Společný fond pojištění vkladů, spravovaný pod záštitou stávajícího Jednotného výboru pro řešení krizí a financovaný z příspěvků bank, by se vytvářel postupně.

Dále je možné zvážit, že na konci zajišťovací fáze by přechod do fáze soupojištění nebyl automatický, ale závisel by na stanovených podmínkách. Aby se odstranily obavy týkající se rizik spojených s problémy z minulosti a morálním hazardem, mohl by být začátek fáze soupojištění, a tedy i přístup ke krytí ztrát z evropského systému pojištění vkladů, spojen s podmínkami, které by posuzovala Komise svým rozhodnutím, což by zahrnovalo cílený přezkum kvality aktiv řešící úvěry v selhání a aktiva úrovně III¹⁵ a následně řešení zjištěných problémů (např. aktivní redukce portfolia). Tento přezkum kvality aktiv by se měl provést v průběhu zajišťovací fáze (tj. nejpozději do roku 2022), aby bylo zajištěno, že budou rizika spojená s problémy z minulosti vyřešena před zahájením fáze soupojištění v těch bankovních sektorech, kde vznikla, a to na základě významného pokroku při řešení znehodnocených aktiv z dřívější doby, které probíhá a očekává se, že bude pokračovat. Tato druhá fáze by byla zahájena až po splnění těchto podmínek. Například pokud jde o přezkum kvality aktiv, mohl by být nastaven limit (např. určitá úroveň poměrů úvěrů v selhání a aktiv úrovně III) a od bank, který by limit nesplňovaly, by orgány dohledu požadovaly vypracování vhodných strategií k vyřešení těchto problémů.

Provádění těchto individuálních strategií usnadní opatření, která plánuje Komise a která jsou uvedena v akčním plánu Evropské unie k úvěrům v selhání (viz oddíl 5).

Jakmile budou splněny tyto podmínky a zahájena fáze *soupojištění* (druhá fáze), evropský systém pojištění vkladů by kromě plného krytí likvidity postupně kryl ztráty, pokud by byly průběžně plněny všechny podmínky. Pokud jde o ztráty, vnitrostátní systémy pojištění vkladů a evropský systém pojištění vkladů by přispívaly paralelně od prvního eura ztrát, a to podle klíče, který by se postupně vyvíjel, počínaje 30% příspěvkem z evropského systému pojištění vkladů v prvním roce fáze soupojištění.

To by účinně vyřešilo obavy týkající se rizik spojených s minulostí a morálního hazardu, a přesto zajišťovalo plné krytí likvidity i ztrát z evropského systému pojištění vkladů v konečné fázi. Podmínkou jakéhokoli přechodu ke krytí ztrát z evropského systému pojištění vkladů by bylo, že členské státy řeší problémy z minulosti, přičemž příslušné členské státy by měly dostatek času na přijetí nezbytných opatření, a bylo by zajištěno, že evropský systém pojištění vkladů bude ve své konečné fázi poskytovat vkladatelům maximální ochranu a zároveň zaručovat finanční stabilitu. Jednotný fond Evropské unie je z hlediska schopnosti absorbovat rizika i z hlediska rozbití vazeb mezi státem a bankami lepší než jakýkoli vnitrostátní systém. Centrální správa fondu by také zajišťovala rychlejší a efektivnější správu případů selhání, která by si lépe poradila s krizovými situacemi.

Při jednání o návrhu evropského systému pojištění vkladů z roku 2015 se objevily i některé další aspekty, pokud jde o určité možnosti a případy vlastního uvážení uvedené ve směrnici o systémech pojištění vkladů, které by mohly být zahrnuty také do evropského systému pojištění vkladů (např. rozsah evropského systému pojištění vkladů, cílová úroveň, použití prostředků z fondu pojištění vkladů na alternativní opatření). Tyto záležitosti bude třeba vzít v úvahu s ohledem na skutečnost, že ve společném systému pojištění vkladů budou všichni

¹⁵ Aktiva, která jsou obvykle velmi nelikvidní a jejich ocenění nelze stanovit pomocí pozorovatelných měřítek, jako jsou tržní ceny nebo modely.

účastníci ovlivněni tím, jak budou tyto možnosti a případy vlastního uvážení prováděny. Musí tedy být dosaženo vyváženého řešení, které zohlední vnitrostátní i regionální specifické charakteristiky a současně zajistí rovné zacházení pro všechny zúčastněné banky přispívající do evropského systému pojištění vkladů.

Komise je připravena o těchto námětech co nejdříve aktivně diskutovat s Evropským parlamentem a Radou v rámci jednání o svém návrhu.

Při přechodu do fáze soupojištění v rámci evropského systému pojištění vkladů je prostor pro další zlepšování, pokud jde o koordinaci mezi vnitrostátními systémy pojištění vkladů a soudržnější provádění pravidel. Směrnice o systémech pojištění vkladů¹⁶ přijatá v roce 2014 posílila fungování vnitrostátních systémů pojištění vkladů a nabízí vkladatelům lepší ochranu díky jejich harmonizovanému krytí v celé Evropské unii a kratším termínům pro výplaty. Jak je uvedeno ve sdělení Komise z roku 2015 připojeném k návrhu evropského systému pojištění vkladů, je třeba, aby současně s vytvářením evropského systému pojištění vkladů pokračovala harmonizace vnitrostátních systémů pojištění vkladů tak, aby bylo zajištěno správné fungování tohoto systému¹⁷. V zavádění pravidel podle směrnice o systémech pojištění vkladů stále existují mezi členskými státy některé důležité rozdíly, například u podmínek prohlášení vkladů za nedostupné, způsobilosti vkladů, financování systémů pojištění vkladů nebo použití prostředků ze systému pojištění vkladů. Pro bankovní unii je potřebná větší harmonizace těchto rozdílů, protože budou financovány prostřednictvím společného fondu, do nějž budou přispívat všechny banky v bankovní unii, ale větší harmonizace bude také ku prospěchu vnitřního trhu jako celku.

Také je třeba zlepšit výměnu informací a nástroje na podporu koordinace mezi vnitrostátními systémy pojištění vkladů, protože k tomu, aby evropský systém pojištění vkladů fungoval správně, bude nutná koordinace mezi příslušnými vnitrostátními orgány a systémy pojištění vkladů mezi sebou i s Jednotným výborem pro řešení krizí, a to za určitých okolností ve velmi krátkých termínech. Pravomoci, které jsou podle návrhu evropského systému pojištění vkladů svěřeny Jednotnému výboru pro řešení krizí, nejsou všeobecné, nezahrnují některé aspekty týkající se činností v rámci pojištění vkladů, které jsou podstatné pro plnění jeho úkolů (např. prohlášení vkladů za nedostupné), a jsou omezeny na členské státy účastnící se bankovní unie. Směrnici o systémech pojištění vkladů je třeba upravit, aby se usnadnily přeshraniční intervence těchto systémů, podpořilo sbližování a zlepšila výměna informací mezi vnitrostátními systémy pojištění vkladů, příslušnými orgány, Jednotným výborem pro řešení krizí a Evropským orgánem pro bankovníctví (EBA). Evropskému orgánu pro bankovníctví, orgánu pověřenému ochranou integrity, efektivnosti a řádného fungování bankovního sektoru ve všech členských státech, budou dány pravomoci napomáhat těmto procesům a podporovat je. Posílí to ochranu vkladů v rámci vnitřního trhu a ve svém důsledku usnadní fungování evropského systému pojištění vkladů. Lepší spolupráce a výměna informací mezi vnitrostátními orgány a systémy pojištění vkladů z různých členských států prostřednictvím Evropského orgánu pro bankovníctví rovněž usnadní interakci s vnitrostátními systémy pojištění vkladů a vnitrostátními orgány členských států, které se neúčastní bankovní unie, a

¹⁶https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_en.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=CS>.

evropským systémem pojištění vkladů, jakož i přistoupení členských států nepoužívajících euro k evropskému systému pojištění vkladů.

Odstranění tohoto nedostatku také sjednotí architekturu tří pilířů bankovní unie (dohled, řešení krize bank a pojištění vkladů), protože ve všech třech pilířích bude centrální instituce nebo agentura Evropské unie (Evropská centrální banka, Jednotný výbor pro řešení krizí a evropský systém pojištění vkladů), která bude mít na starosti provádění, a agentura Evropské unie (Evropský orgán pro bankovníctví), která bude koordinovat vnitrostátní orgány působící v příslušných oblastech.

Harmonizace některých vnitrostátních možností a případů vlastního uvážení stanovených ve směrnici o systémech pojištění vkladů pak přispěje k dalšímu snížení finanční roztržitosti a zjednodušení koordinační role, již plní evropský systém pojištění vkladů a Evropský orgán pro bankovníctví.

4. Dokončení mechanismu jištění v bankovní unii

Plán Rady z roku 2016	Stav	Další kroky
Bere na vědomí záměr členských států zahájit práce v září 2016, až všechny zúčastněné členské státy plně provedou směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank. Potvrzuje, že je třeba, aby společné jištění začalo být plně funkční nejpozději do konce přechodného období Jednotného fondu pro řešení krizí nebo dříve v závislosti na postupu opatření ke snížení rizika.	Technické práce byly zahájeny v listopadu 2016.	Politická jednání by měla být dokončena do roku 2018.

Když byl vytvořen jednotný mechanismus pro řešení krizí, členské státy se dohodly, že pro Jednotný fond pro řešení krizí vytvoří společné jištění, které by mělo být ve střednědobém měřítku fiskálně neutrální, neboť příspěvky budou refundovány formou příspěvků z bankovního sektoru. Rovněž bylo dohodnuto, že toto jištění musí být plně funkční nejpozději za deset let¹⁸.

Přestože evropské rámce dohledu a řešení krize bank významně snížily pravděpodobnost a potenciální dopad selhání bank, nelze zcela vyloučit nutnost přístupu ke společnému jištění za účelem posílení finanční kapacity Jednotného fondu pro řešení krizí, aby bylo možné zvládnout řešení krize bank. Hlavním cílem tohoto mechanismu jištění je zajistit důvěru v

¹⁸ Závěry ministrů Euroskupiny a Rady pro hospodářské a finanční věci k jištění jednotného mechanismu pro řešení krizí ze dne 18. prosince 2013.

bankovní systém podporou hodnověrnosti opatření učiněných Jednotným výborem pro řešení krizí tak, aby se tato opatření u všech dotčených stran těšila absolutní důvěře. Jakožto nástroj krajního řešení by byl aktivován pouze v případě, že by se ukázalo, že okamžitě dostupné zdroje Jednotného fondu pro řešení krizí jsou pro účely kapitálu nebo likvidity nedostatečné.

Stejně důležité stále je, aby byla k dispozici dostatečná likvidita pro banky systémového významu, které se potýkají s problémy při řešení krize, aby tak bylo zajištěno, že bankovní vkladatelé stejně jako ostatní účastníci i trh celkově budou dostatečně odolní. Bez ohledu na dostupnost likvidity z operací centrální banky a v kombinaci s nimi by měl být tento mechanismus dostatečně robustní a měl by mít dostatečně velkou kapacitu, aby mohl ujistit zúčastněné strany v bankovním sektoru i trh celkově, že je schopen přispět k případným potřebám likvidity banky čelící nepříznivé situaci.

V *diskusním dokumentu o hospodářské a měnové unii* jsou určena některá kritéria, jež by měl mechanismus jištění splňovat, aby byl v případě krize funkční: jeho velikost by měla být přiměřená, aby mohl plnit tuto roli, měl by být aktivován rychle, což je v dobách krize zásadně důležité, a měl by být fiskálně neutrální s ohledem na to, že nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí stanoví, že bankovní odvětví splatí všechny případné výplaty z Jednotného fondu pro řešení krizí. Neměl by zůstat žádný prostor pro vnitrostátní zájmy či segmentaci. Finanční a institucionální architektura by měla zajistit plnou efektivnost při dosahování cílů mechanismu jištění. V *diskusním dokumentu o hospodářské a měnové unii* byla jako nejúčinnější možnost uvedena úvěrová linka z Evropského mechanismu stability (ESM).

Stejně důležité je, aby mechanismus jištění zajišťoval stejná práva a povinnosti pro všechny členské státy účastnící se bankovní unie bez ohledu na to, zda jsou členy eurozóny. Tak bude zajištěno, že účast v bankovní unii bude stále otevřena pro všechny členské státy, a to jak teoreticky, tak i prakticky. Kromě toho bude třeba pro funkci mechanismu jištění upravit stávající koncepci podmíněnosti u stabilizační podpory z Evropského mechanismu stability s ohledem na to, že v souvislosti s bankovní unií jsou již pobídky k tomu, aby banky jednaly obezřetně a v případě potřeby se reformovaly, zajištěny prostřednictvím nástrojů jednotného souboru pravidel, jednotného dohledu a jednotného řešení krize bank.

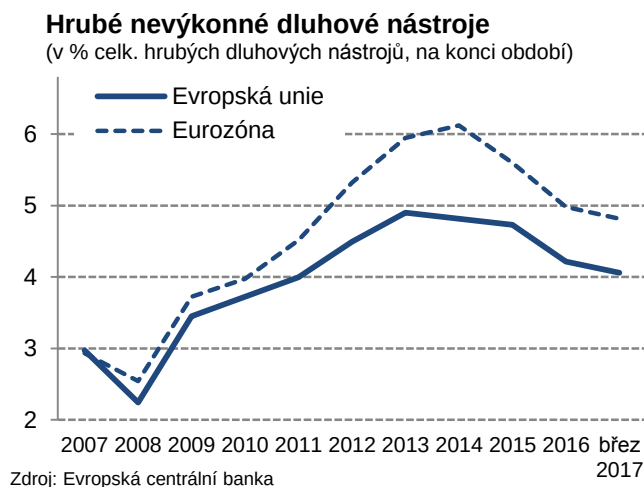
Práce na společném jištění již začala a v plánu Rady z roku 2016 bylo uvedeno, že mechanismus jištění by mohl být spuštěn před koncem přechodného období, pokud bude dosaženo pokroku u opatření ke snížení rizik.

Komise bude i nadále trvat na tom, že mechanismus jištění musí být funkční co nejrychleji. V této situaci Komise podporuje probíhající úsilí pracovní skupiny pro koordinovanou činnost (TFCA), pokud jde o úvěrovou linku z Evropského mechanismu stability, neboť tato práce by měla být vykonávána prioritně. Tento směr činnosti bude třeba zformulovat v nadcházejícím balíčku návrhů Komise na prohloubení hospodářské a měnové unie, který bude zahrnovat návrh na transformaci Evropského mechanismu stability na Evropský měnový fond v rámci práva Unie. V této souvislosti bude rovněž důležité zajistit účinný rozhodovací postup, který v krajních případech, kdy to může být nezbytné, umožní rychlé použití mechanismu jištění.

5. Další nová opatření: opatření na řešení úvěrů v selhání

Plán Rady z roku 2016	Stav	Další kroky
Předložit legislativní návrh na minimální harmonizaci v oblasti insolvenčního práva v souvislosti s unií kapitálových trhů, což by mohlo také podpořit úsilí o snížení úrovně úvěrů v selhání.	Legislativní návrh nového přístupu k insolvenční podniku se projednává ¹⁹ .	Dohoda o legislativním návrhu mezi spolunormotvůrci do konce roku 2018.
		Provádění akčního plánu Rady z roku 2017 k úvěrům v selhání.

Kromě opatření uvedených v plánu Rady z roku 2016 na dokončení bankovní unie byla v minulém roce plánována řada dalších významných opatření, jež dále sníží rizika v bankovní unii. Od přijetí sdělení Komise z roku 2015 a plánu Rady z roku 2016 je stále jasnější, že je nutné zaměřit úsilí v oblasti snižování rizik na úvěry v selhání. Úvěry v selhání snižují rentabilitu a životaschopnost postižených bank, a omezují tak jejich schopnost poskytovat úvěry, což by nakonec mohlo brzdit hospodářský růst. Je dobrým znamením, že úrovně úvěrů v selhání klesají. Dokonce i v nejpostiženějších členských státech se úrovně úvěrů v selhání podstatně snížily. Tento trend by se měl zrychlit, přičemž je třeba zabránit hromadění nových úvěrů v selhání.



Přestože primární odpovědnost za řešení úvěrů v selhání nesou členské státy a banky samotné, je vhodné integrovat úsilí na vnitrostátní úrovni i na úrovni Evropské unie, aby to mělo dopad na objem úvěrů v selhání a aby se zabránilo budoucímu nahromadění nových úvěrů v selhání v bankovních rozvahách. Tato práce může těžit ze značné pozornosti, která je již několik let věnována postupům pro úvěry v selhání. Od nástupu finanční krize Komise prostřednictvím své regulace státní podpory motivuje banky, aby řídily a omezovaly svá znehodnocená aktiva

¹⁹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-48/proposal_40046.pdf.

pomocí tržních mechanismů a nepřenášely toto břemeno na daňové poplatníky. V případě bank v problémech, jejichž životaschopnost byla těmito znehodnocenými aktivy ohrožena, Komise pomohla členským státům nastavit *ad hoc* i systémová opatření s cílem snížit objemy úvěrů v selhání (někdy jako součást programu finanční pomoci) formou řešení kompatibilních s pravidly státní podpory²⁰. Nutnost učinit rozhodné opatření k řešení úvěrů v selhání byla zdůrazněna také v doporučeních Evropského semestru příslušným členským státům²¹. Při posílení vykazování úvěrů v selhání a dohledu nad nimi v Evropě sehrály rozhodující roli orgány bankovního dohledu. Práce v této oblasti musí vycházet z komplexního přístupu kombinujícího různá doplňková politická opatření na vnitrostátní úrovni a v případě potřeby i na úrovni Unie ve čtyřech oblastech: i) dohled, ii) reforma rámců pro restrukturalizaci, insolventci a vymáhání dluhů, iii) rozvoj sekundárních trhů pro klasifikovaná aktiva a iv) podpora restrukturalizace bankovního systému. Řešení zbývajících rizik v evropském bankovním sektoru je velice důležité a Komise je odhodlána učinit potřebná opatření, jež jsou v její působnosti, aby tento proces i nadále pokračoval.

Jako jedno z důležitých opatření k řešení úvěrů v selhání představila Komise v listopadu 2016 v souvislosti s prací na unii kapitálových trhů legislativní návrh týkající se insolvence, restrukturalizace a druhé šance²². Hlavní rysy tohoto návrhu, zejména dostupnost restrukturalizačních postupů umožňujících, aby se životaschopné podniky ve finančních problémech vyhnuly insolventci, jakož i opatření na posílení účelnosti restrukturalizace a insolvenčního řízení, by přispěly ke snížení úvěrů v selhání a zabránily jejich hromadění v budoucnosti. Evropský parlament a Rada se vyzývají k urychlenému postupu v této záležitosti, který je nezbytný a měl by být prioritou. Akční plán Rady k úvěrům v selhání vydaný v červenci 2017²³ jde nad rámec závazků ke snížení rizik uvedených v plánu Rady z roku 2016 a zahrnuje konkrétní kroky, které musí jednotliví aktéři učinit, aby se snížilo riziko pro finanční stabilitu v důsledku úvěrů v selhání, a to jak řešením úvěrů v selhání z minulosti, tak i snižováním rizika nahromadění úvěrů v selhání v budoucnu. Komise tento komplexní přístup, který je v souladu s jejími vlastními dlouhodobými výzvami k řešení úvěrů v selhání, vítá a urychleně učiní nezbytná opatření, jež jsou v její působnosti.

Opatření uvedená v akčním plánu představují významný krok kupředu v oblasti snižování rizik a doplňují kroky schválené v plánu Rady z roku 2016. Pokrok v této oblasti by podpořil dokončení bankovní unie, neboť by se z evropského bankovního sektoru odstranila rizika z

²⁰ Tato opatření zahrnovala převod úvěrů v selhání do společností spravujících aktiva (například v Irsku, Španělsku a Slovinsku). Byla spojena s rekapitalizační pomocí bankám. Ve všech těchto případech byla státní podpora schválena Komisí podle rámce státní podpory Evropské unie, který vyžaduje hloubkovou restrukturalizaci a přiměřené sdílení zátěže. U bank, jejichž životaschopnost nebylo možné obnovit, patřily mezi další opatření schválená podle pravidel státní podpory akce pro konkrétní banky, například plány na řádnou likvidaci schválené Komisí podle pravidel státní podpory, které vedly ke snížení objemu úvěrů v selhání nacházejících se v bankovním sektoru. V neposlední řadě Komise také později usnadnila zavedení systémů bez státní podpory, jako jsou programy usnadňující sekuritizaci úvěrů v selhání.

²¹ Viz nedávné sdělení Komise nazvané Evropský semestr 2017: Doporučení pro jednotlivé země, COM(2017) 500 final ze dne 22. května 2017.

²² Návrh směrnice o rámcích pro preventivní restrukturalizaci, druhé šanci a opatřeních ke zvýšení účinnosti postupů restrukturalizace, insolvence a oddlužení a o změně směrnice 2012/30/EU ze dne 22. listopadu 2016, COM(2016) 723 final.

²³ Akční plán k řešení úvěrů v selhání v Evropě: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/07/11-conclusions-non-performing-loans/>.

minulosti a evropské banky by tak byly stabilnější a konkurenčnější. Komise bude proto u těchto opatření postupovat rychle.

Jako první krok Komise upřesňuje ve zprávě o přezkumu jednotného mechanismu dohledu, přiložené k tomuto sdělení, výklad příslušných článků směrnice o kapitálových požadavcích (CRD) a nařízení o jednotném mechanismu dohledu. Komise potvrzuje, že dohledové pravomoci v nich zakotvené umožňují, aby příslušné orgány ovlivňovaly bankovní politiku tvorby opravných položek s ohledem na úvěry v selhání v rámci platného účetního rámce a v případě potřeby provedly konkrétní úpravy z důvodů obezřetnosti.

Do jara 2018 Komise přijme souhrnný balíček opatření k řešení úvěrů v selhání a první zprávu o provádění akčního plánu. Tento balíček budou tvořit následující opatření:

- *Plán, jak zakládat vnitrostátní společnosti spravující aktiva* v rámci stávajících bankovních pravidel a pravidel státní podpory s využitím osvědčených postupů na základě minulých zkušeností v členských státech.
- *Opatření pro další rozvoj sekundárních trhů* pro úvěry v selhání, zejména s cílem odstranit zbytečná omezení obsluhy úvěrů třetími stranami a převodu úvěrů po probíhající hodnocení dopadu.
- *Opatření na posílení ochrany zajištěných věřitelů*, jež by jim umožňovala efektivnější metody zpětného získání hodnoty zajištěných úvěrů. Práce v této oblasti bude určena hodnocením dopadu a i nadále bude v souladu s návrhem Komise z listopadu 2016 na směrnici týkající se mimo jiné rámců pro preventivní restrukturalizaci a bude jej doplňovat, přičemž nebude vyžadovat harmonizaci vlastních ustanovení o insolventci.
- Jelikož by pro správu úvěrů v selhání byly přínosné efektivnější a předvídatelnější rámce pro vymáhání dluhů a insolventci, provádí dále Komise rovněž srovnávací hodnocení režimů vymáhání dluhů, aby získala spolehlivý obraz toho, jaké mají banky zkušenosti s prodlením a zpětným získáním hodnoty, když čelí selháním dlužníků, a vyzývá členské státy a orgány dohledu k úzké spolupráci při vytváření spolehlivé a významné metodiky srovnávání. V této souvislosti návrh směrnice týkající se insolvence, restrukturalizace a druhé šance pro podniky předložený Komisí stanoví povinnosti členských států shromažďovat srovnatelné údaje o insolvenčních řízeních a restrukturalizacích a předávat je Komisi, což je nezbytné pro prokázání efektivnosti regulačního rámce v členských státech, pokud jde o dlužníky v platební neschopnosti.
- Zpráva, která bude v případě potřeby doplněna nezbytnými legislativními návrhy na změnu nařízení o kapitálových požadavcích, s ohledem na možné zavedení minimálních úrovní tvorby opravných položek a rezerv, které banky musí vytvářet na budoucí úvěry v selhání vzniklé z nově poskytovaných úvěrů, jak to požaduje akční plán Rady. Tyto *zákonné obezřetnostní pojistky* (v rámci tzv. *pilíře 1*) zabrání nahromadění budoucích úvěrů v selhání a možnému vytváření nedostatečných rezerv ve všech členských státech a bankách formou časově vázaných obezřetnostních odpočtů z kapitálu. V této souvislosti Komise rovněž zváží zavedení *společné definice nevýkonných expozic* v souladu s definicí, která se již používá pro účely podávání zpráv v oblasti dohledu²⁴, aby vznikl spolehlivý právní základ pro obezřetné nakládání s těmito expozicemi a aby byla zajištěna jeho konzistentnost.

²⁴ Viz prováděcí nařízení Komise (EU) č. 680/2014.

- Kroky k *posilování transparentnosti u úvěrů v selhání v Evropě* pomocí lepší dostupnosti a srovnatelnosti dat, pokud jde o úvěry v selhání, a případně podpory vzniku informačních platforem nebo rejstříků o úvěrech v selhání, které by vytvářeli účastníci trhu.

6. Další nová opatření: podpůrný rámec pro vznik cenných papírů krytých státními dluhopisy

Plán Rady z roku 2016	Stav	Další kroky
–	–	S ohledem na práci Evropské rady pro systémová rizika může Komise rozhodnout, že zavede podpůrný rámec pro cenné papíry kryté státními dluhopisy.

Cíl snižování rizik pro finanční stabilitu formou usnadnění diverzifikace bankovních portfolií státních dluhopisů a dalšího oslabení spojení mezi bankami a státy je pro dokončení bankovní unie velmi důležitý. Pokud jde o regulační přístup ke státním expozicím, Komise se k této záležitosti v patřičné době vrátí, jak je uvedeno v plánu Rady z roku 2016, podle něhož se má vyčkat na výsledky Basilejského výboru, a v diskusním dokumentu o prohloubení hospodářské a měnové unie.

Aby byl v této věci učiněn hmatatelný pokrok, cenné papíry kryté státními dluhopisy by v prvním kroku mohly mít potenciál přispět k dokončení bankovní unie a posílení unie kapitálových trhů. Díky sdružování a případně i tranšování státních dluhopisů z různých členských států by mohly cenné papíry kryté státními dluhopisy podpořit další diverzifikaci portfolií v bankovním sektoru a současně vytvořit nový zdroj kvalitního kolaterálu vhodného zejména pro použití u přeshraničních finančních transakcí. Navíc by tento nový nástroj mohl eliminovat škodlivý odklon od některých států, který je překážkou pro ekonomicky efektivní alokaci prostředků. Také by mohl pro mezinárodní investory ztraktivnit dluhopisy vydané na jinak malých a méně likvidních trzích. To by podnítilo sdílení rizik a snižování rizik v soukromém sektoru a podpořilo efektivnější alokaci rizik mezi finančními subjekty.

Komise pečlivě sleduje probíhající práci týkající se cenných papírů krytých státními dluhopisy v Evropské radě pro systémová rizika (ESRB) a podílí se na ní. Na základě výsledků této práce a konzultací s příslušnými zainteresovanými subjekty v prosinci 2017 Komise zváží předložení legislativního návrhu, který by se týkal podpůrného rámce pro vznik cenných papírů krytých státními dluhopisy, začátkem roku 2018.

7. Pokračování v důsledném dohledu

Jednotný mechanismus dohledu je nyní již plně zaveden a funkční, což má jednoznačné přínosy z hlediska rovných podmínek a důvěry vyplývající z integrovaného dohledu nad úvěrovými institucemi. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě přijatá ve stejný den jako toto sdělení zdůrazňuje, že Evropská centrální banka převzala v plné míře svou

dohledovou roli a od doby, kdy v listopadu 2014 zahájila své úkoly v oblasti dohledu, se jí podařilo získat dobrou pověst jako účinný a důsledný orgán dohledu. Představuje to pozoruhodný úspěch zejména s ohledem na skutečnost, že termíny byly extrémně krátké a situace v oblasti dohledu byla v 19 zúčastněných členských státech velmi různorodá.

Fungování systému bankovní unie by mohlo být oslabeno, pokud by se v dohledu objevily mezery. Z posledního strukturálního vývoje trhu je patrný trend, kdy bankovní skupiny mají stále složitější struktury a fungují přes subjekty, které unikají bankovnímu dohledu, ale vykonávají převážně stejné činnosti jako banky. Zejména velké investiční podniky provádějí investiční bankovní činnosti podobně jako úvěrové instituce, což vzbuzuje obavy ohledně finanční stability. Jak bylo oznámeno v září 2017²⁵, těmito obavami se budou zabývat připravované legislativní návrhy Komise na přezkum obezřetnostního zacházení s investičními podniky.

8. Další postup

S ohledem na doposud dosažený pokrok a zbývající kroky, které jsou pro dokončení bankovní unie potřebné jak z hlediska opatření ke snižování rizik, tak i opatření pro sdílení rizik, by cesta k dosažení dohodnutého dokončení bankovní unie mohla vypadat takto:

2017

- Dohoda spolunormotvůrců na prvních položkách zařazených do balíčku bankovních opatření z listopadu 2016 (mezinárodní standard účetního výkaznictví č. 9 – IFRS9, hierarchie věřitelů a velká expozice u dluhů denominovaných v cizích měnách) a významný pokrok u zbytku balíčku.
- Vyjasnění stávajících dohledových pravomocí ze strany Komise za účelem řešení rizik týkajících se úvěrů v selhání v rámci zprávy o přezkumu jednotného mechanismu dohledu.
- Legislativní návrh Komise týkající se přezkumu investičních podniků.

2018

- Dosažení postoje Evropského parlamentu a obecného přístupu Rady (4. čtvrtletí 2017 / 1. čtvrtletí 2018) a přijetí balíčku bankovních opatření z listopadu 2016 spolunormotvůrci (2. čtvrtletí 2018).
- Dosažení postoje Evropského parlamentu a obecného přístupu Rady (2. čtvrtletí 2018) a přijetí návrhu evropského systému pojištění vkladů spolunormotvůrci (4. čtvrtletí 2018).
- Dohoda na společném jištění (2018).
- Návrhy Komise na opatření řešící problémy spojené s úvěry v selhání (jaro 2018 – přijetí spolunormotvůrci nejpozději začátkem roku 2019).
- Podpůrný rámec pro vznik cenných papírů krytých státními dluhopisy (začátek

²⁵ Viz sdělení Komise o prohloubení unie kapitálových trhů a finanční integrace v měnícím se prostředí díky lépe integrovanému dohledu, 20. září 2017, COM(2017) 542 final.

roku 2018).

Jaro 2019

Měla by být zavedena všechna plánovaná opatření na snižování a sdílení rizik a měla by začít fáze provádění.

9. Závěry

I přes významný pokrok učiněný od finanční krize je bankovní unie stále ještě neúplná a neplní tedy v plné míře svou úlohu mechanismu, který má v silné hospodářské a měnové unii absorbovat otřesy prostřednictvím soukromých kanálů. Všechny problémy jsou dobře známy a již nějakou dobu se řeší. Nyní je čas učinit odvážná, ale realistická opatření; je třeba opravit střechu, dokud ještě svítí slunce – dokud evropské hospodářství zažívá trvalé oživení. Pokud současnou příhodnou situaci nevyužijeme, budou na tom trpět všechny členské státy. Aby se posílila schopnost absorbovat otřesy v hospodářské a měnové unii prostřednictvím soukromých kanálů, musí Evropská unie najít vzájemně výhodnou rovnováhu, která umožní jak snižování rizik, tak i jejich sdílení. S blížícím se koncem volebního období je třeba v nadcházejících měsících přijmout jasná politická rozhodnutí tak, aby byla do konce roku 2018 zajištěna shoda na všech nedořešených klíčových prvcích. Komise proto vyzývá Evropský parlament a všechny členské státy, aby v příštích měsících dosáhly politické dohody na obnovení závazku dokončit bankovní unii do roku 2019. Komise je připravena k těmto diskusím aktivně přispívat a usnadňovat je.