



V Štrasburgu 24. 11. 2015
COM(2015) 587 final

**Oznámenie Komisie Európskemu Parlamentu, Rade, Európskej centrálnej banke,
Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov**

„Na ceste k dobudovaniu bankovej únie“

Oznámenie Komisie Európskemu Parlamentu, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov

„Na ceste k dobudovaniu bankovej únie“

1. Súvislosti

V správe štyroch predsedov a jedného prezidenta z 22. júna 2015¹ a následnom oznámení Komisie z 21. októbra 2015² sa stanovil plán na prehĺbenie hospodárskej a menovej únie (HMÚ). Neodmysliteľným prvkom tohto plánu je dobudovanie bankovej únie. Na zabezpečenie účinného prenosu jednotnej menovej politiky, lepšej diverzifikácie rizík v členských štátoch a primeraného financovania hospodárstva potrebuje HMÚ plne funkčnú bankovú úniu. Dobudovaním bankovej únie sa okrem toho posilní finančná stabilita v HMÚ obnovením dôvery v bankový sektor prostredníctvom kombinácie opatrení zameraných na zdieľanie a zníženie rizík.

V posledných rokoch EÚ uskutočňuje významný program v oblasti reformy finančného sektora. V tomto kontexte sa regulačný rámec pre banky posilnil na základe spoločných pravidiel, ktorými sa zabezpečuje konzistentnejšia regulácia a vysoko kvalitný dohľad v celej EÚ. Tento rámec bude stimulovať zodpovednejšie správanie v bankovom sektore. Napríklad:

- V rámci CRD IV/CRR boli zavedené prísnejšie prudenciálne požiadavky pre banky na základe nových celosvetových noriem. Týmto spôsobom sa prostredníctvom zvýšenia kvality a množstva kapitálu, rozšírenia pokrytia rizík, obmedzenia pákového efektu a zlepšenia správy a riadenia a transparentnosti zvýšila schopnosť bánk absorbovať nepriaznivé hospodárske a finančné otrasy.
- Nový rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií bánk, ktoré zlyhávajú alebo pravdepodobne zlyhajú, bol zriadený na základe smernice o ozdravení a riešení krízových situácií bánk. Tento rámec umožní členským štátom, aby prostredníctvom včasnejšieho a usporiadanejšieho riadenia bankových kríz chránili daňovníkov.
- Fungovanie vnútroštátnych systémov ochrany vkladov bolo posilnené prostredníctvom smernice o systémoch ochrany vkladov, ktorou sa zosúladiť ich krytie, posilnili sa ich mechanizmy financovania a skrátila sa lehota na vyplácanie.

Tento posilnený regulačný rámec (jednotný súbor pravidiel) predstavuje spoločný základ pre jednotný trh 28 členských štátov, ale aj pre bankovú úniu.

¹ Správa predsedov Európskeho parlamentu, Európskej rady, Komisie, Euroskupiny a Európskej centrálnej banky o dobudovaní hospodárskej a menovej únie v Európe.
Pozri: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_sk.pdf.

² Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a Európskej centrálnej banke „Na ceste k dobudovaniu hospodárskej a menovej únie“.
Pozri: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/SK/1-2015-600-SK-F1-1.PDF>.

Kľúčovým cieľom bankovej únie je zvrátiť fragmentáciu finančných trhov od krízy eura, a to oslabením prepojenia väzby medzi bankami a ich domovskými štátmi, (prostredníctvom ktorej môže zlyhanie banky ohroziť verejné financie a otrasy v štáte môžu destabilizovať banky). V záujme splnenia tohto cieľa bolo rozhodnuté, že dohľad nad významnými bankami, riešenie ich krízových situácií a príslušné financovanie týkajúce sa riešenia krízových situácií by sa mali vykonávať na úrovni bankovej únie.

Na tento účel boli zriadené prvé dva piliere bankovej únie – jednotný mechanizmus dohľadu (SSM) a jednotný mechanizmus riešenia krízových situácií (SRM). Jednotný mechanizmus dohľadu sa stal funkčným v novembri 2014 a už zabezpečuje nezávislý a jednotný prudenciálny dohľad. Jednotný mechanizmus riešenia krízových situácií bude plne funkčný od januára 2016, keď sa začnú platiť aj príspevky do jednotného fondu na riešenie krízových situácií (SRF). Tri roky po tom, ako sa Európska rada dohodla na pláne dobudovania HMÚ na základe hlbšej integrácie a vzájomnej podpory³, však tretí pilier bankovej únie – spoločný systém ochrany vkladov – stále chýba. Okrem toho sa dohodlo, že banková únia by ako poslednú možnosť mala mať k dispozícii účinný spoločný fiškálny zabezpečovací mechanizmus, ale práca v tejto oblasti sa ešte nezačala (pozri oddiel 3.2).

V súčasnosti je potrebné opatrenie s cieľom zabezpečiť úplné a správne vykonávanie tých prvkov bankovej únie, ktoré sú už zavedené, a zaviesť ostatné chýbajúce prvky. Členské štáty súhlasili s tým, že do januára 2016 poskytnú jednotnému fondu na riešenie krízových situácií účinné preklenovacie mechanizmy financovania a najneskôr do konca roku 2023 zriadia spoločný fiškálny zabezpečovací mechanizmus⁴. Niekoľko opatrení na dobudovanie bankovej únie bolo nedávno navrhnutých v správe štyroch predsedov a jedného prezidenta a následnom oznámení Komisie zameranom na štyri kľúčové požiadavky:

1. úplnú a rýchlu transpozíciu a vykonanie právnych ustanovení, ktoré už boli dohodnuté (najmä smernice o ozdravení a riešení krízových situácií bánk a smernice o systémoch ochrany vkladov – pozri oddiel 2);
2. urýchlené dosiahnutie dohody o účinných preklenovacích mechanizmoch financovania pre jednotný fond na riešenie krízových situácií a o spoločnom fiškálnom zabezpečovacom mechanizme, ktorý by mal byť zo strednodobého hľadiska fiškálne neutrálny, t. j. každé použitie peňazí daňovníkov by banky následne vrátili;
3. legislatívny návrh európskeho systému ochrany vkladov (EDIS); a
4. súbežné úsilie na ďalšie zníženie rizík v bankovom sektore a oslabenie prepojenia medzi bankami a ich domovskými štátmi.

³ Závery Európskej rady o dobudovaní HMÚ prijaté 14. decembra 2012.

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

⁴ Pozri vyhlásenie Euroskupiny a ministrov Rady ECOFIN z decembra 2013.

V sprievodnom legislatívnom návrhu Komisie na zriadenie európskeho systému ochrany vkladov sa návrh týmto oznámením začleňuje do širšieho kontextu dobudovania bankovej únie a potrebných dodatočných opatrení na rozdelenie rizika a zníženie rizika v bankovom sektore.

2. Zavedenie súboru pravidiel pre bankovú úniu

Súbor pravidiel pre bankovú úniu sa stanovuje v CRD IV/CRR, smernici o ozdravení a riešení krízových situácií bánk a smernici o systémoch ochrany vkladov. Všetky uvedené právne predpisy boli prijaté v roku 2014 a s cieľom zabezpečiť riadne fungovanie bankovej únie musia byť teraz transponované do vnútroštátneho práva. Zatiaľ čo CRD IV/CRR plne transponovali všetky členské štáty, niektoré členské štáty, vrátane niektorých štátov, ktoré sa zúčastňujú na bankovej únii, si ešte nespĺnili svoje povinnosti týkajúce sa úplnej transpozície smernice o ozdravení a riešení krízových situácií bánk a smernice o systémoch ochrany vkladov, pre ktoré už uplynuli lehoty na transpozíciu (v prípade smernice o ozdravení a riešení krízových situácií bánk 31. decembra 2014 a v prípade smernice o systémoch ochrany vkladov 3. júla 2015). Komisia začala konania o porušení povinnosti proti niekoľkým z týchto členských štátov pred Súdnyh dvorom Európskej únie. V tejto súvislosti Komisia vyzvala na ratifikáciu medzivládnej dohody o jednotnom fonde na riešenie krízových situácií do konečného termínu 30. novembra, keďže niektoré členské štáty ešte neukončili ratifikačný postup. Zatiaľ čo sa očakáva, že väčšina členských štátov splní svoje záväzky týkajúce sa transpozície a ratifikácie do konca roku 2015, dôveryhodnosť bankovej únie závisí od toho, či všetky zúčastnené členské štáty splnia všetky svoje právne záväzky⁵. Komisia medzitým zabezpečí, aby sa prijali včas aj sekundárne právne predpisy požadované na dosiahnutie funkčnosti bankovej únie, napríklad ustanovenia týkajúce sa záchranu pomocou vnútorných zdrojov v rámci smernice o ozdravení a riešení krízových situácií bánk.

3. Preklenovacie financovanie pre jednotný fond na riešenie krízových situácií a spoločný fiškálny zabezpečovací mechanizmus

3.1. Preklenovací mechanizmus financovania

Banky začnú platiť príspevky do jednotného fondu na riešenie krízových situácií v roku 2016, tento fond však dosiahne svoj ustálený objem vo výške približne 55 miliárd EUR až v roku 2024. Príspevky sa postupne začnú mutualizovať, a to v priebehu osemročného obdobia. Tieto charakteristiky spolu s komplexnou štruktúrou samostatných a národných zložiek počas prechodu na úplnú mutualizáciu príspevkov obmedzia kapacitu jednotného fondu na riešenie krízových situácií v oblasti prijímania

⁵ K 24. novembru 2015 smernicu o ozdravení a riešení krízových situácií bánk ešte netransponovalo alebo transponovalo iba čiastočne 11 členských štátov: Belgicko, Česká republika, Taliansko, Cyprus, Litva, Luxembursko, Holandsko, Poľsko, Rumunsko, Slovinsko a Švédsko.

K 24. novembru 2015 smernicu o ochrane vkladov ešte netransponovalo alebo transponovalo iba čiastočne 15 členských štátov: Belgicko, Česká republika, Estónsko, Írsko, Grécko, Taliansko, Cyprus, Litva, Luxembursko, Malta, Holandsko, Poľsko, Rumunsko, Slovinsko a Švédsko.

K 24. novembru 2015 medzivládnu dohodu ešte neratifikovalo alebo ratifikačné listiny neuložilo 9 členských štátov: Belgicko, Estónsko, Grécko, Írsko, Taliansko, Litva, Luxembursko, Malta a Slovinsko.

úverov v nasledujúcich rokoch. Kľúčovým problémom je, že jednotný fond na riešenie krízových situácií by mohol najmä v prvých rokoch trpieť v dôsledku kapacitných obmedzení a nemusel by byť schopný poskytnúť požadované finančné prostriedky na operácie spojené s riešením krízových situácií bánk. Za takýchto okolností by dotknuté členské štáty boli povinné poskytovať finančné prostriedky na riešenie krízových situácií bánk, vďaka čomu by sa zachovalo prepojenie medzi bankami a ich domovskými štátmi.

S cieľom riešiť riziko nedostatočnej kapacity jednotného fondu na riešenie krízových situácií rokujú zúčastnené členské štáty o zriadení vnútroštátnych úverových liniek na podporu svojich príslušných zložiek. Vzhľadom na to, že veľkosť týchto zložiek sa s postupnou mutualizáciou príspevkov bude znižovať, úverové linky členských štátov budú časom podporovať klesajúci podiel celkového jednotného fondu na riešenie krízových situácií. Preto je dôležité, aby členské štáty nielen prijali potrebné kroky na zavedenie týchto vnútroštátnych úverových liniek pred 1. januárom 2016, keď sa jednotná rada pre riešenie krízových situácií stane plne funkčnou, ale aj aby začali diskusiu o rozsiahlejšej mutualizovanej úverovej linke prostredníctvom Európskeho mechanizmu pre stabilitu (EMS).

3.2. *Spoločný fiškálny zabezpečovací mechanizmus ako posledná možnosť*

Dobre fungujúci jednotný mechanizmus dohľadu a jednotný mechanizmus riešenia krízových situácií by mali výrazne znížiť pravdepodobnosť zlyhania bánk a mali by zabezpečiť, aby daňovníci boli chránení pred nákladmi na riešenie akýchkoľvek krízových situácií bánk. Ďalšia ochrana je zabezpečená prostredníctvom širokej škály prudenciálnych opatrení, ktoré boli prijaté v súvislosti s bankami, s cieľom posilniť dohľad a krízové riadenie, zvýšiť množstvo a kvalitu kapitálu, znížiť koncentráciu expozícií, podporiť znižovanie pákového efektu, obmedziť procyklické správanie v prípade poskytovania úverov, posilniť prístup k likvidite, riešiť systémové riziko vzhľadom na veľkosť, zložitosť a vzájomné prepojenie, posilniť dôveru vkladateľov a stimulovať riadne riadenie rizík prostredníctvom pravidiel týkajúcich sa správy a riadenia.

Ani tento rozsiahly súbor prudenciálnych opatrení a opatrení krízového riadenia však nemôže úplne odstrániť riziko, že na zvýšenie finančnej kapacity fondov na riešenie krízových situácií sa môže vyžadovať verejné financovanie. Z tohto dôvodu sa členské štáty dohodli, že banková únia vyžaduje prístup k účinnému spoločnému fiškálnemu zabezpečovaciemu mechanizmu, ktorý sa má použiť ako posledná možnosť. Takýto zabezpečovací mechanizmus by znamenal dočasnú mutualizáciu prípadného fiškálneho rizika týkajúceho sa riešenia krízových situácií bánk v rámci bankovej únie. Použitie zabezpečovacieho mechanizmu by však bolo v strednodobom horizonte fiškálne neutrálne, pretože všetky použité verejné finančné prostriedky by banky postupne vrátili (prostredníctvom príspevkov *ex post* do jednotného fondu na riešenie krízových situácií).

4. Európsky systém ochrany vkladov (EDIS)

4.1 Zdôvodnenie týkajúce sa EDIS

Spoločný systém ochrany vkladov bol prerokovaný na predbežných rokovaníach o bankovej únii v roku 2012. Komisia navrhla zahrnúť povinné vzájomné prijímanie a poskytovanie úverov medzi vnútroštátnymi systémami ochrany vkladov do pozmeňujúceho návrhu existujúcej smernice o systémoch ochrany vkladov v roku 2012, ale tento návrh nebol prijatý. Smernicou o systémoch ochrany vkladov z roku 2014 sa zaviedli zlepšenia do vnútroštátnych systémov ochrany vkladov skrátením lehoty na vyplatenie vkladateľov a požadovaním, aby sa záručné fondy do roku 2024 dostali na špecifikovanú cieľovú úroveň. V smernici sa takisto stanovujú mechanizmy dobrovoľného poskytovania úverov medzi vnútroštátnymi systémami ako zdroj na podporu likvidity v prípade potreby.

Napriek zlepšeniam dosiahnutým vďaka smernici z roku 2014 neexistencia spoločného systému ochrany vkladov pre bankovú úniu znamená, že v prípade rozsiahlych miestnych otrasov, ktoré by mohli presiahnuť možnosti vnútroštátnych systémov ochrany vkladov, zostávajú vkladatelia aj naďalej zraniteľní. V rámci bankovej únie zároveň neexistujú rovnaké podmienky pre vkladateľov a banky, ktoré sa snažia pritiahnúť ich vklady. Rozdiely medzi vnútroštátnymi systémami ochrany vkladov môžu prispieť aj k fragmentácii trhu, a to ovplyvňovaním schopnosti a ochoty bánk rozširovať operácie na cezhraničnom základe. Predovšetkým by to mohlo zasiahnuť výber štruktúry pre cezhraničné skupiny bánk (t. j. pobočky alebo dcérske spoločnosti), pretože banky si môžu zvoliť svoj domovský systém ochrany vkladov (pobočka) alebo hostiteľský systém (dcérska spoločnosť) v závislosti od relatívnej stability týchto dvoch systémov.

Európsky systém ochrany vkladov by zvýšil odolnosť bankovej únie proti budúcim finančným krízam znížením zraniteľnosti vnútroštátnych systémov ochrany vkladov voči rozsiahlym miestnym otrasom a ďalším obmedzením prepojenia medzi bankami a ich domovskými štátmi. Za týchto okolností môže európsky systém ochrany vkladov pomôcť pri zaistení vkladateľov v celej bankovej únii, a tým znížiť riziko hromadného vyberania vkladov z bánk a posilniť finančnú stabilitu. Prostredníctvom európskeho systému ochrany vkladov by sa takisto posilnila spolupráca medzi vnútroštátnymi systémami ochrany vkladov v reakcii na cezhraničné zlyhanie bánk. Európsky systém ochrany vkladov posilní dôveru vkladateľov bez ohľadu na umiestnenie banky, čím sa podporia rovnaké podmienky a prehĺbi sa finančná integrácia. Prostredníctvom všetkých uvedených spôsobov je európsky systém ochrany vkladov logickým doplnením zvyšujúcej sa zodpovednosti za bankový dohľad a riešenie krízových situácií v rámci bankovej únie. Keďže zodpovednosť za dohľad a riešenie krízových situácií sa teraz vnímajú ako dôsledok jednotného mechanizmu dohľadu a jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií, okolnosti, za ktorých musí vnútroštátny systém ochrany vkladov vyplácať poistených vkladateľov alebo prispievať k riešeniu krízových situácií, sú už do značnej miery pod vnútroštátnou kontrolou. Preto Komisia prijala spolu s týmto oznámením aj legislatívny návrh týkajúci sa európskeho systému ochrany vkladov.

4.3 Ako by európsky systém ochrany vkladov fungoval?

4.3.1 Európsky fond na ochranu vkladov

Na dobudovanie existujúcich vnútroštátnych systémov ochrany vkladov sa zriadi Európsky fond na ochranu vkladov (ďalej len „fond na ochranu vkladov“), ktorý sa bude odlišovať od jednotného fondu na riešenie krízových situácií. Príspevky na financovanie fondu na ochranu vkladov budú odvádzať banky.

Vo fáze zaistenia európskeho systému ochrany vkladov, keď riziká vo veľkej miere zostávajú na vnútroštátnej úrovni, sa individuálny rizikový profil banky určuje vo vzťahu k zvyšku jeho vnútroštátneho bankového systému. Keď sa Európsky systém ochrany vkladov stane systémom so spoločnou zodpovednosťou na úrovni bankovej únie (od prvého roka spolupoisťenia), individuálny rizikový profil banky sa začne určovať vzhľadom na všetky banky v bankovej únii. Tým by sa zabezpečilo, aby európsky systém ochrany vkladov zostal pre banky a vnútroštátne systémy ochrany vkladov vcelku nákladovo neutrálny, a predišlo by sa komplikáciám pri určovaní rizikových profilov bánk vo fáze budovania fondu na ochranu vkladov.

Kľúčovou zásadou je, že v žiadnej fáze európskeho systému ochrany vkladov by sa nemali zvýšiť celkové náklady pre bankový sektor v porovnaní so súčasnými záväzkami v rámci smernice o systémoch ochrany vkladov z roku 2014. Inými slovami, európsky systém ochrany vkladov zlepši hospodársku efektívnosť existujúcich mechanizmov ochrany vkladov v rámci bankovej únie postupným spájaním finančných prostriedkov, ktoré sú k dispozícii na vyplácanie bez toho, aby bolo potrebné zvýšiť celkové príspevky bánk. Príspevky bánk do európskeho systému ochrany vkladov sa budú odpočítavať od ich príspevkov do vnútroštátnych systémov ochrany vkladov. Príspevky do vnútroštátnych systémov sa budú postupne znižovať, a to súbežne s nárastom príspevkov do európskeho systému ochrany vkladov.

Na spravovanie európskeho systému ochrany vkladov, rozhodovanie o príspevkoch bánk upravených o riziko, monitorovanie prílevu príspevkov a riadenie prípadov vyplácania je potrebný silný a nezávislý orgán v rámci bankovej únie. Túto úlohu by mohla zohrávať Jednotná rada pre riešenie krízových situácií (ďalej len „jednotná rada“) s vhodne pozmenenou štruktúrou správy a riadenia v prípade nových úloh v rámci systému ochrany vkladov s cieľom zvládnuť akýkoľvek potenciálny konflikt záujmov medzi funkciami na riešenie krízových situácií a na ochranu vkladov. Jednotný fond na riešenie krízových situácií a fond na ochranu vkladov by spolu spravovala jednotná rada, čím by sa prepojila zodpovednosť za riešenie krízových situácií a zodpovednosť za ochranu vkladov. To by malo umožniť konzistentnosť a efektívnosť rozhodovacieho procesu a rýchle rozhodnutia. Na základe tohto mechanizmu by sa ako kľúčové miesto prvého kontaktu počas krízy vytvorila jednotná rada, čo by uľahčilo rýchle riadenie krízy a čím by sa obmedzila možnosť nákazy. Potenciálny konflikt záujmov by však bolo potrebné riešiť primeraným oddelením fondu na ochranu vkladov od jednotného fondu na riešenie krízových situácií.

4.3.2 Prechod zo zaistenia na spolupoistenie

V návrhu európskeho systému ochrany vkladov sa spájajú prístupy zaistenia a spolupoistenia ako následné kroky, počnúc prístupom zaistenia a potom prechodom na systém spolupoistenia, ktorým by sa miera mutualizácie príspevkov postupne zvyšovala, až kým by sa nedosiahol systém poistenia („plné poistenie“). Komisia navrhuje, aby sa európsky systém ochrany vkladov spočiatku opieral o zásadu zaistenia a aby sa v krátkodobom horizonte riziko nemutualizovalo v plnej miere.

S cieľom obmedziť zodpovednosť fondu na ochranu vkladov, znížiť morálny hazard na vnútroštátnej úrovni a riešiť možné rozpory na úrovni kapitalizácie existujúcich vnútroštátnych systémov ochrany vkladov by vnútroštátne systémy ochrany vkladov vo fáze zaistenia mohli pristúpiť k fondu na ochranu vkladov iba v prípade, keď členské štáty v plnej miere dodržiavajú povinnosti podľa smernice o systémoch ochrany vkladov a predtým vyčerpali všetky svoje vlastné zdroje a pod podmienkou, že dodržiavajú ustanovenia smernice o systémoch ochrany vkladov. Fond na ochranu vkladov by navyše prispel na každé vyplatenie iba určitou sumou a poskytol by vnútroštátnym systémom ochrany vkladov pomoc do výšky špecifikovaného percentuálneho podielu výpadku, ktorému čelí systém ochrany vkladov, a to do špecifikovaného celkového stropu. Tieto podmienky týkajúce sa prijímania pomoci z fondu na ochranu vkladov sú potrebné na riešenie rizika morálneho hazardu a s cieľom zabrániť možnosti súvisiacej s „výhodou vyplývajúcou z postavenia prvého konajúceho“, ako aj tomu, aby vnútroštátne systémy ochrany vkladov dostávali z európskeho systému ochrany vkladov väčšiu pomoc jednoducho preto, lebo sa neprijali opatrenia na zabezpečenie dostatočných vnútroštátnych finančných prostriedkov. Členské štáty by museli naďalej budovať svoje vnútroštátne systémy ochrany vkladov. Keďže vyplácanie z fondu na ochranu vkladov by záviselo od dodržiavania súladu s ustanoveniami smernice o systémoch ochrany vkladov, systém by členským štátom poskytol ďalšie stimuly na to, aby v plnej miere dodržiavali ustanovenia smernice o systémoch ochrany vkladov. Tým by sa zabezpečilo, aby systémy ochrany vkladov v prípade vyčerpania nevyužívali európsky systém ochrany vkladov. Stropy týkajúce sa zásahu zo strany európskeho systému ochrany vkladov sa okrem toho poskytujú aj na zabezpečenie toho, aby sa v dôsledku jednotlivých prípadov vyplácania uvedený systém nevyčerpal.

Takýmto prístupom zaistenia by sa oslabilo prepojenie medzi bankami a ich domovskými štátmi, nezabezpečilo by sa tým však komplexné poistenie pre vnútroštátne systémy ani rovnaká úroveň ochrany všetkých retailových vkladov v rámci bankovej únie.

Po fáze prevádzky ako systému zaistenia by sa tak európsky systém ochrany vkladov postupne stal mutualizovaným systémom („spolupoistenie“), ktorý by stále podliehal primeraným obmedzeniam a ochranným opatreniam, aby sa do roku 2024 stal plným poistením. Počas obdobia do roku 2024 by sa pomerný príspevok z fondu na ochranu vkladov určený na vyplácanie vkladateľom postupne zvýšil na 100 percent, čo znamená plné poistenie rizika vkladateľov v celej bankovej únii.

Kľúčovým rozdielom v uvedených dvoch prístupoch zaistenia a spolupoistenia by bolo to, že spolupoistenie znamená, že vyplácanie by sa rozdelilo medzi vnútroštátne

systémy ochrany vkladov a fond na ochranu vkladov, a to od prvého eura straty. Zaisťovacie a spolupoisťovacie prístupy však majú mnohé spoločné črty, takže vývoj medzi týmito dvoma prístupmi by nemal predstavovať veľké problémy z prevádzkového hľadiska. V oboch prístupoch by vyplácanie z fondu na ochranu vkladov aj naďalej záviselo od vnútroštátnych systémov ochrany vkladov, ktoré dodržiavajú ustanovenia smernice o systémoch ochrany vkladov, a vnútroštátne systémy ochrany vkladov by boli povinné následne vrátiť európskemu systému ochrany vkladov príspevky *ex post*, ktoré následne dostali od svojich bánk, a/alebo finančné prostriedky, ktoré získali z konkurzného konania.

Štruktúra európskeho systému ochrany vkladov by sa riadila typickou štruktúrou bankovej únie: jednotný súbor pravidiel vo forme existujúcej smernice o systémoch ochrany vkladov pre všetkých 28 členských štátov doplnený o európsky systém ochrany vkladov, ktoré by boli povinné pre členské štáty eurozóny a otvorené pre členské štáty, ktoré nepatria do eurozóny, ale chcú sa zúčastniť. Vzhľadom na úzke prepojenia medzi európskym systémom ochrany vkladov, jednotným dohľadom a riešením krízových situácií by bolo potrebné, aby sa členské štáty, ktoré nepatria do eurozóny a ktoré sa pripojili k bankovej únii, zapojili do všetkých troch častí bankovej únie.

Komisia nakoniec prostredníctvom konzistentného uplatňovania pravidiel štátnej pomoci zabezpečí, aby nedošlo k žiadnym narušeniam na jednotnom trhu. Fondy používané systémami ochrany vkladov vrátane fondu na ochranu vkladov určené na vyplatenie vkladateľov v prípade nedostupnosti krytých vkladov v súlade so smernicou o systémoch ochrany vkladov nepredstavujú štátnu pomoc ani pomoc z fondu. Ak sa však tieto fondy používajú pri reštrukturalizácii úverových inštitúcií a predstavujú štátnu pomoc alebo pomoc z fondu, musia byť v súlade s článkom 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, resp. s článkom 19 nariadenia o jednotnom mechanizme riešenia krízových situácií v znení zmien. Komisia to navyše veľmi očakáva v neposlednom rade aj preto, že už uplynula lehota na to, aby všetky členské štáty úplne transponovali smernicu o ozdravení a riešení krízových situácií bánk, ako aj všetky jej platné predpisy a aby ju orgány zodpovedné za riešenie krízových situácií implementovali v dostatočnom predstihu pred nadobudnutím účinnosti európskeho systému ochrany vkladov.

5. Ďalšie znižovanie rizika v bankovej únii

Komisia je odhodlaná ďalej znižovať riziko a zabezpečiť rovnaké podmienky v rámci bankovej únie oslabovaním prepojenia medzi bankami a ich domovskými štátmi. Z hľadiska špecifických opatrení na znižovanie rizika je potrebné opätovne pripomenúť význam vykonávania dohodnutých opatrení: prvou prioritou je teda zabezpečiť, aby členské štáty zabezpečili úplnú transpozíciu smernice o ozdravení a riešení krízových situácií bánk a smernice o systéme ochrany vkladov. Na tento účel prebiehajú proti príslušným členským štátom konania o porušení povinnosti. Komisia takisto naliehala na členské štáty, aby ratifikovali medzivládne dohody o bankových príspevkoch do jednotného fondu na riešenie krízových situácií.

Najúčinnejšie fungovanie bankovej únie by sa zaistilo prostredníctvom primeraných preklenovacích mechanizmov financovania pre jednotný fond na riešenie krízových situácií, spoločného fiškálneho zabezpečovacieho mechanizmu a spoločného systému ochrany vkladov. Spoločnou črtou týchto opatrení je, že sa nimi zredukuje prepojenie medzi bankou/domovským štátom na vnútroštátnej úrovni prostredníctvom rozdelenia rizika medzi všetky členské štáty v rámci bankovej únie. Rozdelenie rizika vyplývajúce z týchto opatrení však musia sprevádzať opatrenia na zníženie rizika v bankovom sektore prijímané súbežne s jednotlivými fázami zriaďovania európskeho systému ochrany vkladov. Ak náklady spojené so zlyhaním a platobnou neschopnosťou bánk majú byť mutualizované, je nevyhnutné, aby sa riziko vzniku takýchto nákladov v maximálnej možnej miere obmedzilo. Nejde o nový problém a mnohé ďalekosiahle opatrenia na zníženie takýchto rizík sa už prijali (pozri oddiel 1). V skutočnosti ECB potvrdila, že súvahy bánk, na ktoré sa vzťahuje jej komplexné posúdenie z roku 2014, sú teraz dostatočne odolné, a to dokonca aj pod významným hospodárskym a finančným stresom. Súbežne so zriaďovaním európskeho systému ochrany vkladov budú však napriek tomu potrebné ďalšie opatrenia na znižovanie rizika.

- Po prvé, sú potrebné ďalšie kroky s cieľom zabezpečiť, aby jednotný mechanizmus dohľadu mohol fungovať čo najúčinnejšie. Aj keď jednotný mechanizmus dohľadu funguje už viac ako rok a rýchlo si získal povesť jednotného orgánu dohľadu pre bankovú úniu, je potrebné znížiť vnútroštátne možnosti a diskrečné právomoci pri uplatňovaní prudenciálnych pravidiel. V tejto súvislosti sa dosiahol významný pokrok pri odstraňovaní mnohých týchto možností a diskrečných právomocí v súvislosti s mikroprudenciálnymi pravidlami (t. j. v rámci CRD IV/CRR), ktoré sa uplatňujú na banky v ich vlastnej zodpovednosti: dňa 11. novembra 2015 sa v rámci jednotného mechanizmu dohľadu začala verejná konzultácia o harmonizácii vykonávania možností dohľadu a diskrečných právomocí v rámci bankovej únie⁶. Je tu však priestor na odstránenie niektorých zo zostávajúcich možností a diskrečných právomocí prostredníctvom regulačných opatrení EÚ. Komisia bude spolupracovať s členskými štátmi a v úzkej koordinácii s jednotným mechanizmom dohľadu navrhne regulačné opatrenia s cieľom zosúladiť prípadné použitie vnútroštátnych možností a diskrečných právomocí. V rámci preskúmania jednotného mechanizmu dohľadu Komisia preskúma aj fungovanie jednotného mechanizmu dohľadu v iných oblastiach a zväží všetky možné zlepšenia. Pokiaľ ide o vnútroštátne možnosti a diskrečné právomoci pri uplatňovaní makroprudenciálnych pravidiel, Komisia takisto zväží možné revízie súčasného režimu pri zachovaní potrebnej flexibility s cieľom reagovať na okolnosti, ktoré sú špecifické pre jednotlivé krajiny.
- Po druhé, súbežne so zriaďovaním európskeho systému ochrany vkladov sa musí rozvíjať harmonizácia vnútroštátnych systémov ochrany vkladov. Táto harmonizácia bude mať zásadný význam pre správne fungovanie európskeho systému ochrany vkladov vo fáze plného poistenia. Napriek ďalším harmonizačným opatreniam zavedeným smernicou o systéme ochrany vkladov z roku 2014 pretrvávajú medzi vnútroštátnymi systémami ochrany vkladov aj naďalej niektoré významné rozdiely, ktoré by sa mali riešiť v rámci bankovej únie. Ako súčasť návrhu európskeho systému ochrany vkladov sa v rámci prístupu ku krytiu

⁶ Pozri: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.sk.html.

prostredníctvom európskeho systému ochrany vkladov predpokladá súlad s plne harmonizovanými požiadavkami na financovanie.

- Po tretie, Jednotná rada pre riešenie krízových situácií musí byť schopná fungovať čo najúčinnjšie. Jednotná rada bude plne funkčná od roku 2016, funguje však od marca 2015 a vypracúva plány riešenia krízových situácií pre banky v rámci jej zodpovednosti. Je dôležité, aby jednotná rada mohla reagovať včas a účinným spôsobom v prípade, že banka (-y) zlyháva alebo je pravdepodobné, že zlyhá, a to s cieľom chrániť finančnú stabilitu a obmedziť potenciálne náklady pre širší bankový sektor a daňovníka. Na tento účel bude mať zásadný význam dostupnosť primeraných záväzkov na záchranu pomocou vnútorných zdrojov (bailinable) prostredníctvom riadneho uplatňovania minimálnej požiadavky na „vlastné zdroje“ a oprávnené záväzky (MPVZOZ). Rada pre finančnú stabilitu navyše vypracovala na medzinárodnej úrovni požiadavku na celkovú kapacitu absorpcie strát (TLAC). Komisia predloží legislatívny návrh v roku 2016, aby sa celková kapacita absorpcie strát mohla uplatňovať v dohodnutom termíne v roku 2019. Uplatňovanie celkovej kapacity absorpcie strát by predstavovalo dodatočnú harmonizovanú minimálnu požiadavku s cieľom zabezpečiť, aby banky mali dostatočnú kapacitu na absorpciu strát a rekapitalizáciu. Fungovanie jednotného fondu na riešenie krízových situácií by sa takisto malo začať plynulým spôsobom, pričom od roku 2016 by príspevky do jednotného fondu na riešenie krízových situácií mali od všetkých príslušných bánk plynúť včas a v plnom rozsahu.
- Po štvrté, je dôležité, aby sa využívanie verejných prostriedkov na udržanie solventnosti a odolnosti bankového sektora minimalizovalo a aby bolo k dispozícii len ako posledná možnosť. Na tento účel musí existovať konzistentné uplatňovanie pravidiel záchrany pomocou vnútorných zdrojov v rámci smernice o ozdravení a riešení krízových situácií bánk, aby sa zabezpečilo, že náklady na riešenie krízových situácií bánk, ktoré zlyhávajú alebo je pravdepodobné, že zlyhajú, znášali primárne ich akcionári a veritelia. Pokiaľ sa využíva financovanie z verejných prostriedkov alebo jednotného fondu na riešenie krízových situácií, zásadný význam bude mať uplatňovanie pravidiel štátnej pomoci EÚ a pomoci z fondu. Preto sa takéto pravidlá budú naďalej presadzovať s cieľom zabezpečiť, aby sa minimalizovalo používanie verejných prostriedkov prostredníctvom opatrení primeraného rozdelenia záťaže; aby banky, ktoré dostali pomoc, boli životaschopné; a aby sa nenarušila hospodárska súťaž na jednotnom trhu.
- Po piate, je potrebná väčšia konvergencia v oblasti konkurzného práva a reštrukturalizačných konaní vo všetkých členských štátoch, ako sa uvádza v akčnom pláne Komisie na vybudovanie únie kapitálových trhov z 30. septembra 2015⁷. Posudzovanie a riadenie úverového rizika je v dôsledku neefektívnosti a rozdielov v oblasti konkurzného práva ťažšie. Komisia zváži predloženie návrhov na zvýšenie právnej istoty a podporu včasnej reštrukturalizácie dlžníkov vo finančných ťažkostiach, čo je zvlášť dôležité pre úspech stratégií na riešenie problému nesplácaných úverov v niektorých členských štátoch. V kontexte európskeho

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

semestra Komisia bude takisto vyžadovať, aby členské štáty venovali väčšiu pozornosť riešeniu nesplácaných úverov, ako aj modernizácii konkurzných režimov s cieľom prispôsobiť ich najlepším postupom.

- Po šieste, mali by sa zaviesť niektoré ďalšie ciele prudenciálne opatrenia na riešenie zistených nedostatkov. Tieto opatrenia zahŕňajú zostávajúce prvky regulačného rámca dohodnuté v rámci Bazilejského výboru, a najmä opatrenia na obmedzenie pákového efektu bánk, zabezpečenie stabilného financovania bánk a na zlepšenie porovnateľnosti rizikovo vážených aktív. V nadväznosti na výsledok diskusií v rámci Bazilejského výboru Komisia plánuje predložiť návrhy na zmenu CRD IV/CRR.
- Napokon by sa mala prehodnotiť primeranosť prudenciálneho zaobchádzania s expozíciami bánk voči štátu. V súčasnosti prebieha na medzinárodnej úrovni práca na týchto otázkach. V tejto súvislosti sa v správe štyroch predsedov a jedného prezidenta poukazuje na možnosť zavedenia obmedzení expozícií bánk voči jednotlivým štátom s cieľom zabezpečiť, aby sa ich celkové riziko voči štátom dostatočne diverzifikovalo. Komisia predloží potrebné návrhy na prudenciálne zaobchádzanie so štátmi, pričom bude vychádzať z kvantitatívnej analýzy vypracovanej v rámci Hospodárskeho a finančného výboru a Bazilejského výboru a osobitnú pozornosť venuje aspektom finančnej stability.

6. Záver

Banková únia bola primárne zriadená v reakcii na finančnú krízu, ktorá prerástla do krízy štátneho dlhu, najmä v eurozóne. Hnacím mechanizmom krízy bolo prepojenie medzi bankami a ich príslušnými domovskými štátmi; a prerušenie tohto priameho prepojenia sa preto stalo kľúčovým cieľom pri zavádzaní rôznych prvkov bankovej únie. Zatiaľ čo niektoré prvky bankovej únie už sú alebo čoskoro začnú byť funkčné, celková štruktúra je zjavne neúplná. Ako sa zdôrazňuje v správe štyroch predsedov a jedného prezidenta a uvádza v tomto oznámení, jedným z chýbajúcich prvkov je spoločný systém ochrany vkladov.

Komisia preto teraz navrhuje vytvoriť spoločný systém ochrany vkladov pre bankovú úniu založený na prístupe zaistenia, ktorý sa postupne počas niekoľkých rokov transformuje na systém plného poistenia. Členské štáty by takisto mali začať pracovať na posilnení dohodnutých preklenovacích mechanizmov financovania pre jednotný fond na riešenie krízových situácií a na rozvíjaní spoločného fiškálneho zabezpečovacieho mechanizmu. V kontexte úsilia o prehĺbenie HMÚ sú tieto kroky na dokončenie bankovej únie logické. Spoločnou črtou týchto krokov je, že sa nimi zredukujú prepojenia medzi bankou/domovským štátom v jednotlivých členských štátoch prostredníctvom rozdelenia rizika medzi všetky členské štáty v bankovej únii, čím sa banková únia posilní pri dosahovaní jej kľúčového cieľa. Rozdelenie rizika vyplývajúce z krokov na posilnenie bankovej únie však musia sprevádzať opatrenia na zníženie rizika navrhnuté s cieľom priamejším spôsobom prerušiť prepojenie medzi bankou a domovským štátom.

Komisia sa bude snažiť zabezpečiť, aby sa súbežne s prebiehajúcou prácou s cieľom zriadiť európsky systém ochrany vkladov prijali ďalšie opatrenia na znížovanie rizika, vrátane všetkých potrebných regulačných zmien.

Komisia bude pokračovať v dialógu o celkovom balíku európskeho systému ochrany vkladov a opatreniach na zníženie rizika s Európskym parlamentom, členskými štátmi a všetkými zainteresovanými stranami.