



Briefing paper pro debatu

# BANKOVNÍ UNIE A ČR

9. dubna 2013, CERGE-EI

*Co si představit pod obecným pojmem bankovní unie? Může tento projekt opravdu prolomit onen „bludný kruh“ mezi bankami a státy? Kdo bude platit rekapitalizaci problematických bank? Nehrozí nebezpečí morálního hazardu? Co jsme si vyjednali a proč jsme se přesto nepřipojili?*

**Panelisté:** Lubomír Lízal, člen bankovní rady ČNB; Vojtěch Belling, státní tajemník pro EU; Pavel Štěpánek, výkonný ředitel ČBA; Pavel Mertlík, rektor, Bankovní institut VŠ; Jan Mládek, stínový ministr financí, ČSSD; Ivo Strejček, poslanec Evropského parlamentu, ODS. **Moderátor:** Jiří Čáslavka, Glopolis

## Shrnutí

Tento text shrnuje aktuální stav debaty o bankovní unii. První část stručně popisuje tři nové pilíře bankovní unie, zatímco tři následující části postupně rozebírají obecná rizika bankovní unie, rizika spojená s českou účastí i neúčastí. Závěr konstatuje, že při rozhodování o účasti či neúčasti České

republiky v bankovní unii je třeba zohlednit nejen aktuální situaci, kdy je na tom český bankovní sektor velmi dobře, ale i dlouhodobý výhled, v němž se podmínky mohou změnit. Příloha pak nabízí stručný přehled pozic klíčových aktérů a dokumentů o bankovní unii.

Krise trvá již více než pět let a od svých počátků na finančních trzích postupně přerostla do globální hospodářské krize a do dluhové krize eurozóny. Zároveň odstartovala i debatu o regulaci finančních trhů, která by umožnila podobným krizím předcházet, a pokud k nim dojde, efektivně je řešit. V EU si krizové rekapitalizace bank vyžádaly kapitálové injekce a garance v celkové výši již přes 4,5 bilionů eur. Přesto finanční nestabilita bank nadále ohrožuje veřejné finance mnohých členských států, jejichž neblahý stav zvyšuje riziko rozpadu eurozóny.<sup>1</sup> Proto existuje silná poptávka po reformách, které by jednak vyřešily aktuální problém krize eurozóny a jednak efektivní regulační rámec pro lepší zvládnání finančních turbulentí v budoucnu.

Poslední odpovědí na tuto poptávku je bankovní unie, která by měla řešit nejistotu kolem finanční stability bank a států. Jejím obecným cílem je doplnit institucionální architekturu eurozóny a EU o robustní regulační nástroje, které by posílily stabilitu Ekonomické a měnové unie i jednotného trhu finančních služeb. Krátkodobým cílem bankovní unie je rozvázáni vazeb mezi solventností bank a států a tím zamezit riziku rozpadu eurozóny.

## 1. Tři pilíře bankovní unie

Návrh bankovní unie sestává ze tří pilířů:

- (i) Jednotného evropského bankovního dohledu (SSM), který přenáší pravomoci bankovního dohledu z národních na evropskou úroveň;
- (ii) Společného evropského systému pojištění vkladů, který povede k omezeným, avšak společným zárukám za vklady v evropských bankách;
- (iii) Společného evropského systému pro ozdravení a restrukturalizaci bank, který poskytne nástroje a zajistí přeshraniční spolupráci pro řešení insolvence bank.

Již existujícími prvky bankovní unie jsou jednotná pravidla regulace postavená na schválené legislativě o kapitálové přiměřenosti bank (reformy CRD IV) a dále specifikovaná Evropským orgánem pro bankovníctví (EBA) a Evropskou radou pro systémová rizika (ESRB).<sup>2</sup>

Pilíře bankovní unie se teprve rodí v intenzivních debatách. Nejpropracovanější je návrh jednotného dohledu, o němž v současnosti vyjednává Rada a Evropský parlament. Jednotný dohled je podmínkou pro využití fondů z Evropského stabilizačního mechanismu (ESM) pro restrukturalizaci bank. Jde o kritické téma, které se může kdykoli vrátit do epicentra

eurokrize. Společné systémy pojištění a restrukturalizace zatím existují jen v dílčích návrzích. Komise má předložit konkrétní návrhy až během roku 2013, což do stávajících debat vnáší prvek nejistoty.

Bankovní unie představuje nejminimalističtější podobu fiskální a politické unie, která dostačuje k řešení krize eurozóny. Sdílené půjčování mezi národními fondy pojištění vkladů či využití společných restrukturalizačních fondů - včetně využití ESM - pro stabilizaci bank, zavádí minimálně dočasně omezenou formu fiskální unie. Přenesení rozhodovacích pravomocí o restrukturalizaci velkých bank do ECB či jiné nadnárodní agentury zase zavádí prvek politické unie. Znamená to, že zatímco v současnosti rozhodnutí o stabilizaci bank s využitím veřejných fondů či záruk obvykle přijímá premiér, ministr financí a guvernér centrální banky, v bankovní unii by taková rozhodnutí připadla nadnárodním technokratům. Jinými slovy, ačkoli specifické nastavení všech tří pilířů není známé, je pravděpodobné, že bankovní unie bude fiskální a politickou unií, avšak pouze a výhradně v případě bankovní krize. V obdobích finanční stability však nebude fiskální a politická suverenita omezena více, než je běžné třeba v soutěžní politice, kde jsou pravomoci také centralizovány na nadnárodní úrovni.

## Jednotný evropský bankovní dohled

*(Single supervisory mechanism)*

Evropská centrální banka (ECB) se má stát centrálním regulátorem v rámci bankovní unie již od roku 2014. Bude vykonávat přímý dohled nad systémově důležitými bankami, jejichž aktiva přesahují 30 miliard eur nebo patří mezi 3 největší banky z každé země; tyto banky pokrývají přibližně 80 % aktiv celého bankovního sektoru v eurozóně.<sup>3</sup> Dále budou pod přímý dohled spadat i banky, které v minulosti obdržely státní pomoc. Propojením bankovního dohledu a monetární politiky v jedné instituci by se měla zvýšit informovanost a efektivita regulace, avšak mohou vznikat i nová dilemata pro ECB, například pokud monetární politika bude vyžadovat zvýšení úrokových sazeb, zatímco finanční stabilitě by prospělo jejich snížení.

Národní regulační úřady budou s ECB úzce spolupracovat především při zpracovávání lokálních informací a dohledu na místě. Zároveň si zachovají existující pravomoci při dohledu nad středními a menšími bankami v dané ekonomice, jejichž význam neohrožuje mezinárodní finanční stabilitu. Toto uspořádání vyplývá z návrhu Evropské komise ze září 2012<sup>4</sup>, který byl upraven Radou v prosinci 2012<sup>5</sup> a po dosažení shody s Evropským parlamentem by měl vstoupit v platnost od ledna 2014. Návrh je závazný

1 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_cs.pdf)

2 Zkratky za českými názvy pochází z anglických názvů pro usnadnění orientace v debatě, kdy ne všechny nové instituce mají obecně akceptovaný český název.

3 Viz <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf>

4 Viz [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_cs.pdf)

5 Viz [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf)

pro členy eurozóny, přičemž ostatní členské státy EU se k němu mohou přidat.

Žádný systém regulace, dohledu a prevence nemůže předejít všem příčinám bankovních krizí. Proto musí bankovní unie obsahovat i zbývající pilíře, které jednak předcházejí šíření paniky a nákazy a jednak dokáží jednotlivé banky buďto zlikvidovat nebo vyléčit bez toho, aby ohrozily platební systém a další důležité funkce finančního sektoru.

## Evropský systém pojištění vkladů

*(EU deposit guarantee scheme)*

Bankovní vklady v rámci EU jsou v současnosti pojištěny na národní úrovni. Každý členský stát je povinen zajistit, aby úspory vkladatelů byly pojištěny alespoň do výše 100 000 eur. Fondy pojištění vkladů jsou v různých zemích financovány různě. Liší se i jejich kredibilita, neboť menší ekonomiky, v nichž sídlí velké nadnárodní banky, se mohou dostat do problémů s výplatou pojištěných depozit tak, jako se to stalo na Islandu. Evropská komise zatím navrhla harmonizaci financování pojištění vkladů tak, aby všechny národní systémy měly předem vytvořené rezervní fondy, které by se v případě krize zpětně dofinancovaly. Pokud by národní pojištění nemělo dostatečnou kapacitu vyplatit pojištěné vklady, pak by si mohlo v omezené míře půjčit od dalších členských zemí, čímž by vznikl systém vzájemného půjčování a de facto i ručení. Teprve pro případ, kdy by ani limitované půjčky nestačily, by došlo na státem garantované financování, ovšem nikoli podle ad hoc improvizací, ale podle předem definovaných pravidel. Celý systém usiluje o to, aby pojištění pokrylo pouze vklady, nikoliv ztráty bank, jejich nezajištěných věřitelů a akcionářů, čímž by byla zvýšena ochrana veřejných financí před náklady bankovní krize.

## Společný evropský systém pro ozdravení a restrukturalizaci bank

*(Single resolution mechanism)*

Systém pro ozdravení a restrukturalizaci problémových bank je nejméně rozvinutým pilířem bankovní unie. Ještě před rozhodnutím o bankovní unii v červnu 2012 předložila Evropská komise ke konzultacím dva dílčí návrhy třetího pilíře bankovní unie. První se týká vytvoření restrukturalizačních fondů, které by akumulovaly povinné příspěvky bank v období stability<sup>6</sup>. V případě krize by tyto fondy byly využity k zajištění vitálních funkcí bank, nikoli bank samotných či jejich akcionářů a věřitelů. Druhý návrh Komise navrhuje pravidla pro krizový management, jejichž cílem je umožnit špatně řízené bance zkrachovat bez toho, aby ohrozila celkový systém a vynutila si tak záchranu od daňových poplatníků. Návrh definuje požadavky na přípravu regulátorů i bank na možnost krize a likvidace, vymezuje postupy včasné intervence pro případ rodící se krize

a doporučuje i restrukturalizační nástroje, které lze použít, pokud krize v bance eskaluje naplno.

Dočasným a případně i dlouhodobým řešením pro financování restrukturalizací bank je i využití prostředků z Evropského stabilizačního mechanismu (ESM). Ten byl vytvořen primárně pro makroekonomickou stabilizaci zemí eurozóny, avšak umožňuje účastnickým zemím půjčit si i na restrukturalizaci bank. Po ustavení dohledového pilíře bankovní unie by mělo být možné banky z ESM i přímo rekapitalizovat, byť i toto je stále předmětem sporů mezi členskými státy.

Oba návrhy jsou spíše harmonizací pravidel na národní úrovni a jen v omezené míře řeší spolupráci při restrukturalizaci nadnárodních bank. Návrh restrukturalizačního pilíře bankovní unie bude muset pokročit podstatně dále při přesouvání rozhodovacích pravomocí na nadnárodní úroveň. V tomto směru existují návrhy Mezinárodního měnového fondu o vytvoření Evropské restrukturalizační agentury a společného Evropského restrukturalizačního fondu, za který by členské státy společně ručily.<sup>7</sup> To jsou ovšem radikální návrhy se silnými prvky fiskální a politické unie, které v současnosti nemají podporu Německa ani dalších členských států.

## 2. Obecná rizika bankovní unie

Bankovní unie, stejně jako každý jiný regulační mechanismus, přináší určitá rizika. Společné garance pojištění vkladů či restrukturalizačních fondů mohou akcentovat morální hazard bankéřů, akcionářů bank, regulátorů, vkladatelů i vlád, které se méně starají o stabilitu bank a akceptují vyšší rizika, než v případě, že by podobná záchranná síť neexistovala. Ovšem tato rizika už v integrovaném bankovním trhu EU existují a společný dohled je omezí, neboť bude obtížnější na národní úrovni ohýbat pravidla na úkor finanční stability. Přesun dohledu na evropskou úroveň může ovšem prohloubit informační asymetrii mezi místními bankami a regulátory. Proto je velmi důležité zapojit existující národní regulátory do společného systému, aby nebyla ohrožena efektivita a akceschopnost dohledu.

Další obecnou skupinou rizik jsou nezamýšlené důsledky vytvoření bankovní unie. Ačkoli je jejím krátkodobým cílem rozetnutí vazby mezi solventností bank a solventností států, může tuto vazbu i posílit. V důsledku krize evropské finanční trhy ztrácejí nadnárodní propojenost a banky se stahují do svých domovských ekonomik. To vedlo mimo jiné k tomu, že po každém opatření ECB, které poskytlo bankám přístup k likviditě, nakoupily především národní dluhopisy. To se může opakovat i v rámci bankovní unie, čímž by se posílila provázanost národních bank a ekonomik.

Další rizika souvisejí s přechodem od současného stavu ke kompletní bankovní unii. Současné návrhy se týkají prakticky jen prvního pilíře - společného dohledu - avšak implicitně předpokládají, že zbývající dva pilíře budou dostavěny. Ty

6 Viz [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-610\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-610_cs.htm)

7 Viz <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23721.0>.

ovšem obsahují celou řadu velmi kontroverzních opatření, jako například řešení již udělených státních pomoci, které ohrožují solventnost států, podíl společných a národních garancí na pojištění depozit či v restrukturalizačním fondu, nebo vzorce pro rozdělování případných ztrát těchto fondů. Některá z těchto sporných rozhodnutí může zablokovat jediná členská vláda, jiná ohrožuje blokační minorita v Radě nebo nutnost získat většinu v Evropském parlamentu. Riziko, že se postupné vytváření bankovní unie zadrhne na mrtvém bodě, je proto značné. Nekompletní bankovní unie pak může přinést více problémů, než kolik jich pomůže vyřešit. Proto je důležité, aby při definitivním rozhodování o prakticky nezvratných krocích byly na stole návrhy, které jsou v principu přijatelné pro všechny.

Klíčovou otázkou pro bankovní unii je ovšem to, jestli i přes všechna rizika spojená s jejím vybudováním a provozem, povede k vyšší míře finanční stability na jednotném finančním trhu. Krize ukázala, že status quo je neudržitelný. Není možné očekávat, že integrovaný nadnárodní trh finančních služeb lze regulovat výhradně na národní úrovni, byť podle stejných pravidel. Takový systém vytváří příliš mnoho mezer, příliš mnoho rizik, která nikdo nesleduje, a je tak příliš náchylný ke kolapsu v případě negativního šoku. Proto platí, že dobře nastavená a efektivně zavedená bankovní unie by měla i přes nepopíratelná rizika fungovat lépe.

### 3. Rizika české účasti v bankovní unii

Bankovní unie je závazná pro všechny členy eurozóny a otevřená pro ostatní členy EU, kteří se do ní mohou plně zapojit nebo omezit svou účast jen na prvky společné pro celou EU. Ačkoli je bankovní unie významným krokem evropské integrace s podstatnými důsledky na desítky let dopředu, při jejím posuzování dominují krátkodobé zájmy. Český bankovní sektor prošel krizí bez výrazných ztrát a zároveň ČR nenese přímá rizika rozpadu eurozóny (být nepřímé dopady by byly masivní). Proto jsou velmi citlivě vnímána především možná rizika a pomíjeny přínosy bankovní unie pro stabilizaci finančních trhů a ekonomik.

V kontextu stabilního bankovního sektoru, jenž je vlastněn bankovními skupinami z eurozóny, které byly přímo či nepřímo stabilizovány domácími vládami, převládá v ČR obava z vyvážení zdrojů bank do zahraničí. Bankovní unie by tomu - v rámci aktuálních návrhů Evropské komise - mohla napomoci třemi způsoby. Zaprvé, přesun dohledu z národní na evropskou úroveň umožní posuzovat finanční stabilitu evropských bankovních skupin jako celku. To povede ke sdílení kapitálu a likvidity mezi dceřinými a mateřskými bankami, a tím i k tomu, že stabilní části skupiny budou sdílet rizika s těmi v problémech. To povede k efektivnějšímu rozložení likvidity a kapitálu na jednotném trhu, avšak zároveň to znamená zvýšenou míru rizik pro banky ve finančně stabilních ekonomikách, jakou je v současnosti ČR. Druhým kanálem pro přesun rizik jsou již zmíněné vzájemné záruky fondů pojištění vkladů, případně i restrukturalizačních fondů.

Poslední možný způsob, jak může dojít k navýšení rizik českých bank, souvisí s transformací jejich právní formy z dceřiné banky na pobočku mateřské skupiny. Tato možnost vyplývá z legislativy jednotného vnitřního trhu a není důsledkem bankovní unie. Ovšem bankovní unie by mohla zvýšit motivace mateřských skupin fungovat ve všech členských státech přes pobočky, nikoli dceřiné banky. To by vedlo ke ztrátě dohledových pravomocí hostitelských regulátorů, včetně ČNB. Pobočky jsou regulovány téměř výhradně domovským regulátorem mateřské skupiny a vůči hostitelským regulátorům mají jen ohlašovací povinnosti. ČNB by tak ztratila kontrolu nad licenčními podmínkami, regulatorním kapitálem a v jisté míře i nad řízením likvidity. Česká vláda se pokusila před rozhodováním Evropské rady v prosinci 2012 vyjednat pojistku, že nebude možné bez souhlasu ČNB transformovat dceřinou banku na pobočku, avšak dosáhla jen vágního závazku v úvodních slovech navrhovaného textu.

### 4. Rizika české neúčasti v bankovní unii

Při rozhodování o účasti v bankovní unii je třeba zvážit i dlouhodobé faktory a rizika neúčasti. Ta jsou nevyhnutelně spekulativní, neboť o budoucím vývoji bank a ekonomik toho víme ještě méně než o přesném nastavení bankovní unie. Přesto jsou tyto ohledy důležité.

Základem bankovní unie je, že by jednotný evropský trh konečně získal jednotnou bankovní regulaci. V aktuálním kontextu by to znamenalo, že české banky ponесou vyšší míru rizika a případných ztrát v rámci svých mateřských skupin. Otázkou je, co by se stalo, kdyby vlastníci bank nedostali možnost nakládat volněji s kapitálem a likviditou v rámci celé skupiny, zvláště pokud by se dostali pod podobný tlak jako v roce 2009. Pak je možné, že by buďto došlo k transformaci z dcer na pobočky, nebo by byli donuceni českou dceru prodat. K podobným prodejům z mateřských skupin došlo v jiných zemích střední Evropy a zvažoval se i prodej části akcií velké české banky na burze. Změna vlastníků bank není sice nic neobvyklého, avšak noví vlastníci českých bank by nemuseli být dlouhodobí investoři, ale třeba banky z rozvíjejících se trhů jako je Rusko, či naopak spekulanti, jak tomu bylo například v případě prodeje IPB do rukou japonské Nomury. Zájmem České republiky by mělo být udržení seriózních strategických bank, byť by to znamenalo o něco vyšší míru sdílení rizik v rámci bankovní unie.

Vytvoření bankovní unie velmi výrazně prohloubí rozdělení EU na členy a nečleny eurozóny a zároveň velmi posílí roli ECB. Nečlenské státy však nemají vliv na rozhodování ECB. Současné návrhy se tento problém snaží vyřešit komplikovanou strukturou rozhodování, která by zapojila i nečlenské státy, avšak je pravděpodobné, že pod tlakem krize, kdy bude třeba rozhodovat rychle o zásadních opatřeních, budou členské státy v silnější pozici. Podobný problém existuje v Evropském orgánu pro bankovníctví (EBA), který rozhoduje o podmínkách/způsobu implementace evropských pravidel. V této chvíli Velká Británie sice prosadila rozhodování podle dvojí většiny členů i nečlenů, avšak pokud několik dalších

států jako Lotyšsko či Polsko přistoupí k eurozóně, přestane tato pojistka fungovat. Rizikem neúčasti je tak citelná ztráta vlivu na rozhodování o pravidlech a výkonu regulace bank. Česká republika se tak může dostat do pozice Islandu, Lichtenštejnska, Norska či Švýcarska, které také přejímají ekonomickou legislativu EU, aniž by se přímo podílely na jejím schvalování.

Bankovní unie je minimalistickou odpovědí na euro-krizi, která obsahuje prvky fiskální a politické unie. Je pravděpodobné, že tyto prvky se budou dále rozvíjet a prohlubovat v důsledku tlaků na vyjasnění nových pravidel hry. To bude kumulativně prohlubovat rozdíl mezi členy a nečleny eurozóny a s postupem času může být obtížnější vrátit se do hlavní integrační skupiny. Krátkodobě to nemusí vadit, avšak neumíme předpovědět, co přinese vzdálenější budoucnost. Víme, že v roce 1999 byla zahraniční kontrola bank zárukou důvěryhodnosti, zatímco v roce 2009 pak bylo výhodou být dceřinou bankou oddělenou od destabilizované mateřské skupiny českým systémem regulace. V roce 2019 může být - z důvodů, které dnes neumíme předvídat - zárukou důvěryhodnosti pojištění a regulace bank za stejných podmínek jako u německých, rakouských či slovenských a polských sousedů, kteří dnes zakládají bankovní unii.

## 5. Závěr

Bankovní unie, která se teprve rodí v intenzivních ekonomických a politických debatách, bude velmi pravděpodobně významným milníkem v historii evropské ekonomické integrace. Proto nelze o účasti rozhodovat jen na základě současných okolností, které jsou pro Českou republiku nebývale příznivé, ale v budoucnu se mohou změnit. Účast v bankovní unii přináší některá nová rizika, která však lze pokrýt úspěšným vyjednáváním o dočasných pojistkách, kterým mohou být ostatní partneři v EU nakloněni alespoň do doby, než vstoupíme do eurozóny či do vyřešení následků krize táhnoucí se od roku 2007. Neúčast sebou také nese rizika, která je ovšem obtížnější předvídat, neboť se vážou k dlouhodobému vývoji. Rozhodnutí tak vždy bude do jisté míry záviset na tom, nakolik považujeme za důležité zůstat v hlavním proudu evropské integrace.

V širším pohledu je bankovní unie jednak vyjádřením společného zájmu všech zemí, které usilují o stabilizaci eurozóny, a zároveň též výrazem solidarity s evropským „jihem“, kde je potřeba oddělit stabilitu veřejných financí od stability bank. Česká republika má velmi silný zájem na stabilní eurozóně, ale neměla by podceňovat ani druhý rozměr. Jižní země EU byly solidární s postkomunistickými zeměmi, když souhlasily s jejich vstupem do EU, byť bylo jasné, že se podstatná část zahraničních investic i kohezních fondů přesune na východ. Česká republika tak po letech v roli beneficenta dostává příležitost kontrolovaně převzít část rizik koncentrovaných v evropském bankovním systému a pomoci tak jižním zemím, z nichž některé už předstihla i v průměrné životní úrovni. Jelikož solidarita dlouhodobě funguje jen tam, kde je reciproční, je třeba mít při rozhodování o bankovní unii na paměti i tento rozměr.

## Příloha 1:

### Postoje jednotlivých aktérů a jejich vývoj v čase

#### Evropské instituce a Mezinárodní měnový fond

Představitelé Evropské unie a Evropské centrální banky, stejně jako Mezinárodní měnový fond usilují o co nejrychlejší vytvoření bankovní unie. Shodují se na tom, že vytvoření nadnárodního regulátora výrazně zlepší fungování monetární unie a obnoví důvěru trhů. To následně povede k stabilizaci finančního sektoru a pomůže nastartovat hospodářský růst. Podle vyjádření člena ECB panuje obava, že plán na řešení bankovních krizí nebude v blízké době kvůli politické neprůchodnosti schválen, což může ohrozit výsledek celého konceptu bankovní unie.

#### Postoje některých členských zemí

Názory členských států na bankovní unii se různí. Větší část zemí eurozóny obecně podporuje vznik bankovní unie. U jednotlivých kroků však nepanuje shoda a jednotlivé státy se snaží prosadit nejvíce vlastní zájmy. To je ovšem běžná praxe ve vyjednávání. Prozatím byl schválen jen společný dohled a směrnice o kapitálových požadavcích a blízké měsíce ukážou, jestli členské státy budou schopny nalézt kompromis ke společnému systému pojištění vkladů, systému pro řešení krizi nebo dlouho diskutované směrnici o kapitálových požadavcích. Co přesně vadí jednotlivým členským zemím na konkrétních krocích?

Původní návrh předpokládal, že ECB bude vykonávat dohled nad všemi bankami v rámci Evropské měnové unie, kterých je přibližně 6200. Německo bylo ovšem proti, proto v současném návrhu je, že ECB bude přímo kontrolovat banky nad hranicí 30 miliard eur, zbytek národní regulátoři ve spolupráci s ECB. Tím budou z přímého dohledu vyřazeny některé důležité středně velké německé banky (Spaarkassen a Landesbanken). Zajímavé je, že ještě v červnu kancléřka Angela Merkel prosazovala, aby ECB dohlížela nad celým bankovním systémem.<sup>8</sup>

Část, která může být klíčová pro prosazení bankovní unie jako celku, je společný systém pro řešení krizí. Ten totiž vyžaduje vytvoření společného fondu pro případ, že ke krizi dojde. Na takovém fondu by participovaly i jednotlivé státy. A v současné době není jasné, jakým poměrem a v jaké výši by přispívaly. Velké státy se logicky obávají, že by přispívaly největší částí. To má nejenom ekonomický, ale i politický rozměr. Už přispívání do společných fondů jako ESM bylo ve většině zemí nepopulární a mělo malou podporu veřejnosti. Další prostředky odváděné do společných struktur by proto mohly dále snížit preference vládnoucích uskupení v jednotlivých zemích. Toho se obávají například představitelé v Německu, kde se parlamentní volby uskutečnily v září roku 2013. Z tohoto důvodu nelze očekávat shodu na SRM před zářijovými volbami.<sup>9</sup>

8 <http://euobserver.com/economic/118468>

9 <http://www.reuters.com/article/2013/02/08/us-eu-ecb-supervision-idUSBRE9170GX20130208>

Zajímavé je se podívat i na postoj nečlenských zemí, které by po vytvoření bankovní unie neměly povinnost k ní přistoupit. Velká Británie se jako konzistentní odpůrce hlubší integrace neplánuje k bankovní unii připojit. Jejím hlavním cílem bylo uchránit vlastní bankovní systém před kontrolou Evropské centrální banky a zabránit tak vměšování Bruselu a Frankfurtu. Londýn je největším finančním centrem v Evropě a britská vláda se snaží status Londýna jako centra chránit. Ministr financí George Osborne prohlásil, že bankovní unie je sice nezbytným krokem k větší stabilitě jednotné měny, ale zároveň musí být zachován jednotný trh pro celou Evropskou unii.<sup>10</sup>

## Rozdělení komerčního a investičního bankovníctví

V posledních měsících se v řadě zemí uvažuje o rozdělení investičního a komerčního bankovníctví. Takové rozdělení platilo ve Spojených státech amerických od roku 1933 jako reakce na Velkou hospodářskou krizi (Glass-Steagall act) a zrušeno bylo až za Clintonovy administrativy v roce 1999 (Gramm-Leach-Bliley Act). Po současné krizi se ozývají hlasy na opětovné rozdělení. Evropská komise předložila návrh pracovní skupiny pod vedením guvernéra Finské národní banky Erkki Liikanena,<sup>11</sup> která takové rozdělení pro členy Evropské unie navrhuje. Tím následuje USA a Velkou Británii, kde se podobný návrh objevil už dříve. K implementaci přistoupilo v únoru tohoto roku Německo a reálně o návrhu uvažuje například Francie. Podle německého návrhu<sup>12</sup> by se rozdělení týkalo všech bank, jejichž spekulativní a rizikové operace přesahují 20 % celkové bilance nebo 100 miliard eur.<sup>13</sup> To by se podle ministra financí Wolfgang Schäubleho týkalo 10–12 bank.<sup>14</sup> Lze se jen dohadovat, jestli tím Německo chce dosáhnout toho, aby více bank spadlo pod hranici 30 miliard eur, pod níž nebude mít Evropská centrální banka přímý dohled. Některé hlasy, které v této souvislosti zaznívají, tomu nasvědčují.

## Pozice České republiky

Pozice vlády je spíše odmítavá a premiér Nečas zpochybnil význam bankovní unie pro Českou republiku.<sup>15</sup> Ačkoliv Česká republika není členem eurozóny a nebude ani členem vznikající bankovní unie, konsekvence budou dopa-

dat i na ni. Před jednáním ministrů financí byla dokonce českou stranou zvažována možnost vetování návrhu týkajícího se společného dohledu nad bankovním sektorem v eurozóně, který je jedním z hlavních kroků pro vytvoření bankovní unie. Ovšem o vetu uvažovaly i jiné státy jako Velká Británie nebo Švédsko a je to jedna z možných vyjednávacích taktik. Nakonec veta využito nebylo. Co tedy vláda považuje za největší rizika pro Českou republiku a co byla schopna v rámci vyjednávání prosadit?

Cílem vlády je zachovat stabilitu bankovního sektoru. Podle ní má Česká republika poměrně zdravý bankovní systém a jako jedna z mála zemí OECD nemusela vydávat žádné prostředky na záchranu domácích bank. Proto panují obavy, že by bankovní unie mohla tento stav narušit. České banky jsou z 94 % dceřinými společnostmi zahraničních „matek“. Proto jedno z hlavních rizik spatřují v možném odlivu prostředků z českého finančního sektoru. Banky by mohly začít převádět dceřiné společnosti na pobočky, čímž by zmizela kontrola nad prostředky a banky by v případě problémů mohly prostředky libovolně stahovat do centra. Z tohoto důvodu žádala ČR pojistky, aby se tak nestalo. Na jednání finančních ministrů si Česko dohodlo, že při převádění dceřiné společnosti na pobočku musí být informováni jak klienti, tak Česká národní banka. To znamená, že Česká republika nemůže převodu zamezit, ale může ho zdržovat.

Co se podařilo dohodnout na jednáních, je systém hlasování v Evropském orgánu pro bankovníctví (EBA). Tím česká strana společně s dalšími nečlenskými státy eurozóny docílila, že pro státy eurozóny nebude možné vždy nečlenské státy přehlasovat. To je důležité z toho pohledu, že v EBA jsou přijímána pravidla platná pro celou EU a kromě ECB, kde státy mimo eurozónu nebudou mít zastoupení, je to jediný další orgán, který vykonává dohled a regulaci bankovního sektoru na úrovni EU.

Jak jsme zmínili, Česká republika se jako „nečlen“ eurozóny nestane členem bankovní unie, nicméně může využít takzvaného „opt-inu“ a vejít v úzkou spolupráci s ECB, čímž se může dodatečně členem stát. Pak by se dohled nad bankami (minimálně pro 3 největší - Českou spořitelnu, ČSOB a Komerční banku) přesunul do Frankfurtu. Nicméně konečná rozhodnutí budou záviset pouze na členech eurozóny. Proto se koalice nečlenských států eurozóny zasazovala o to, aby rozhodnutí, která by měla negativní fiskální dopad na ekonomiku přistoupivších států, nebyla závazná. To se povedlo jen částečně, protože při nedodržení rozhodnutí může ECB takovou spolupráci ukončit.

Bude zajímavé sledovat budoucí vývoj pozice vlády a také jednotlivých politických stran v rámci koalice. Leckteré body se podařilo České republice dojednat, i když ne všechny. Některé záruky nedostala a bude určitě usilovat o jejich dosažení. Otázkou je, jestli odmítavý postoj byl kvůli výše zmíněným bodům, nebo to byl spíše principiální odpor k další integraci. Zde je potřeba rozlišit úřednický aparát a stranické postoje.

<sup>10</sup> <http://www.guardian.co.uk/business/2012/dec/13/eurozone-banking-union-step-closer>

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/high-level\\_expert\\_group/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf)

<sup>12</sup> <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2013/02/2013-02-06-trennbankensystem.html>

<sup>13</sup> <http://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/0,2828,881778,00.html>

<sup>14</sup> <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/faktencheck-peersteinbrueck-und-das-bankensystem-a-882586.html>

<sup>15</sup> <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/cr-je-pripravena-blokovat-vznik-bankovni-unie-100059/>

## Pozice ČNB<sup>16</sup>

Česká národní banka také nepodporuje vznik bankovní unie a nevidí výhody účasti České republiky na jejích jednotlivých částech. Nicméně dodává, že je velmi důležitá aktivní participace na vyjednávání o konkrétní podobě bankovní unie. Deklarovala to před jednáním ministrů financí, které proběhlo v prosinci a aktivní účast ČR podporuje i v budoucnu. U postojů ČNB je nutné vnímat i ten rozměr, že se může nacházet ve střetu zájmů, protože bankovní unie bude zasahovat i do jejích pravomocí.

ČNB zdůrazňuje zdravou situaci českého bankovního sektoru, kde, jak bylo uvedeno, Česká republika jako jedna z mála zemí OECD nemusela dávat žádné prostředky na pomoc bank. Český bankovní sektor je ziskový a vklady převyšují úvěry. I z toho důvodu se ČNB obává možnosti převádění dceřiných společností na pobočky, aby se vklady v českých bankách nestaly pohodlným polštářem pro zahraniční matky českých bank.

ČNB vidí také riziko v nabourání vlastního dohledu nad českým bankovním sektorem, který je považován za velmi funkční, když budou některé pravomoci přesunuty na evropskou úroveň. Rovněž se obává omezení prostoru pro vytváření pravidel pro finanční trh.

Dále se staví proti nerovnému zacházení mezi členskými a nečlenskými státy bankovní unie. Podle ní budou instituce uvnitř bankovní unie trvale podporovány prostřednictvím fondu ESM, čímž nebudou dodržována pravidla jednotného trhu. ČNB podporuje, aby čerpání podpory ze záchranných fondů bylo pouze výjimečným a dočasným řešením.

A v neposlední řadě vidí riziko v posílení morálního hazardu jak pro banky, tak pro státy, u nich se zmenší tlak vykonávat zodpovědnou fiskální politiku.

## Pozice hlavních politických stran

Názory vládní koalice z větší části kopírují pozici vlády. Jak Občanská demokratická strana, tak TOP 09 upozorňovaly na nebezpečí přeměny dceřiných společností na pobočky. Jejím představitelům ve vládě se při vyjednávání nepodařilo získat záruky, které by dovolovaly ČNB tomu zamezit. Z ODS ovšem zaznívají obecné názory proti hlubší integraci, kde bankovní unie je jen jednou z mnoha výhod proti tomuto trendu.

ČSSD ve svém prohlášení také upozorňuje na možná rizika pro nečlenské státy bankovní unie, nicméně podle ní je na vládě, aby potřebné garance dojednala. Principiálně oceňuje snahu institucí Evropské unie o řešení současných problémů skrz hlubší integraci a společnou regulaci a dohled.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> [http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro\\_media/clanky\\_rozhovory/media\\_2012/cl\\_12\\_121211\\_hampl\\_hn.html](http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/clanky_rozhovory/media_2012/cl_12_121211_hampl_hn.html)  
[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro\\_media/konference\\_projevy/vystoupeni\\_projevy/download/tomsik\\_20121029\\_cep.pdf](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/konference_projevy/vystoupeni_projevy/download/tomsik_20121029_cep.pdf)

<sup>17</sup> <http://www.cssd.cz/aktualne/blogy/koho-strasi-projekt-bankovni-unie/>

## Příloha 2:

### Relevantní zdroje pro debatu o bankovní unii

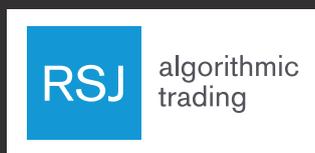
1. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Plán ustavení bankovní unie [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_cs.pdf)
2. Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii (anglicky) a závěry Evropské rady [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf)  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/ec/134373.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/134373.pdf)
3. Beck, Thorsten. „Banking union for Europe—risks and challenges.“ *Banking Union for Europe* (2012): 11. [http://www.feelingeurope.eu/Pages/Banking\\_Union%20for%20europe%20risks%20and%20challenges%202012%20CEPR.pdf#page=13](http://www.feelingeurope.eu/Pages/Banking_Union%20for%20europe%20risks%20and%20challenges%202012%20CEPR.pdf#page=13)
4. Goyal, Rishi, et al. *A Banking Union for the Euro Area*. No. 13/01. International Monetary Fund, 2013. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf>

## Bankovní unie - Briefing paper pro debatu Bankovní unie a ČR

**Vydal:** Glopolis, Praha 2013  
**Autoři:** Jiří Čáslavka, Zdeněk Kudrna, Václav Korbel  
**Grafický design:** Creative heroes ([www.creativeheroes.cz](http://www.creativeheroes.cz))  
**Vydavatel:** Glopolis  
Soukenická 23  
110 00 Praha 1  
Tel./fax: +420 272 661 132  
**[www.glopolis.org](http://www.glopolis.org)**



Publikace vyšla s finanční podporou Zastoupení Evropské komise v České republice a společnosti RSJ a.s.. Obsah publikace nemusí vyjadřovat stanoviska sponzorů a nezakládá odpovědnost z jejich strany.



Tato publikace je součástí společného projektu analytického centra Glopolis a společnosti RSJ a.s. Naší snahou je rozklíčovat základní kořeny finanční krize, problémy s fungováním finančního sektoru a přispět tak k hledání jeho udržitelných reforem. I když jsme si vědomi rozdílů v názorech a v posuzování některých aspektů finančních trhů, shodujeme se v potřebě kultivovat a prohlubovat debatu o aktivitách finančního sektoru a jeho vlivu na ekonomiku a na hledání férových a konstruktivních řešení.

# ) ( glopolis

Glopolis je nezávislé analytické centrum se zaměřením na globální výzvy a příslušné odpovědi České republiky a EU. Ve spolupráci s těmi, kteří utvářejí politiku, byznys a veřejné mínění, je naším dlouhodobým cílem zlepšit politickou kulturu a přispět k přechodu na chytrou ekonomiku, k energetické a potravinové zodpovědnosti. Více informací na **[www.glopolis.org](http://www.glopolis.org)**.