

Manažerské shrnutí diskusního materiálu Úřadu vlády „Zkušenosti členských států EU s fungováním bankovní unie“

Úvod

Cílem materiálu Úřadu vlády je přispět do diskuse o vstupu ČR do bankovní unie. Materiál byl zpracován souběžně s přípravou aktualizované verze studie Ministerstva financí o možných dopadech přistoupení či nepřistoupení ČR do bankovní unie. Jeho záměrem je zmapovat první postřehy členských států plynoucí z jejich zapojení do bankovní unie, především do jednotného mechanismu dohledu; jako jediného plně funkčního pilíře bankovní unie ke konci roku 2015, kdy byly informace shromažďovány; a současně zjistit pozice nečlenských zemí eurozóny k jejich potenciální účasti v projektu. Vzhledem k tomu, že struktura bankovního trhu v EU je značně diverzifikovaná a každá země má svá specifika, která formují její zájmy a preference, bylo snahou zaměřit se při zpracování materiálu především na ty země, jejichž bankovní trhy jsou strukturálně či z hlediska propojenosti nejbližší trhu ČR.

Zkušenosti členských států eurozóny

Z hodnocení vyplývá, že v rámci jednotného mechanismu dohledu dosud zaznamenaly stávající zúčastněné státy řadu pozitivních zkušeností. ECB převzala své pravomoci a systém je navzdory krátké době od uvedení do praxe plně funkční.

Za hlavní úspěch považují členské státy zejména stabilizaci bankovního trhu a obnovení důvěry na něm. Komplexní vyhodnocení bankovního sektoru, které předcházelo uvedení bankovní unie do praxe, přispělo k substantivnímu posílení bilance bank eurozóny a k vytvoření podmínek pro jejich obnovenou schopnost zajistit adekvátní financování ekonomiky. Ke stabilizaci přispělo i postavení ECB a respekt, který si tato instituce získala na evropské i mezinárodní úrovni i vůči dohlíženým subjektům.

Jako jednu z hlavních výhod své účasti v bankovní unii vnímají všechny členské státy lepší přístup k informacím o fungování bankovního trhu. Tato skutečnost nabízí větší perspektivu a lepší srovnatelnost napříč trhem. Mnohé země připouštějí, že nyní disponují informacemi, které dříve neměly, a to ani prostřednictvím účasti v kolegiích dohledových orgánů. Výrazně se tak zvýšila i transparentnost mezi dohledovými orgány.

Z hlediska samotného výkonu dohledu hodnotí členské státy pozitivně zejména zajištění stejného přístupu k výkonu dohledu. ECB uplatňuje obdobné postupy a standardy a snaží se tak zajistit srovnatelné podmínky pro všechny dotčené úvěrové instituce. Navíc je v tomto ohledu hodnocena jako objektivní, nezávislý orgán, jehož rozhodnutí jsou zcela konsistentní a v mnoha případech objektivnější, než by mohl být přístup národního dohledového orgánu.

Z dalších praktických záležitostí jsou pozitivně vnímány zejména principy fungování společných dohledových týmů, které jsou složeny jak ze zástupců národních dohledových orgánů, tak ECB. Týmy jsou tak vyvážené, nezávislé a po počátečním intenzivním seznamování se s fungováním příslušných úvěrových institucí jsou již schopny plnit veškeré své povinnosti.

Co se týče institucionálního zajištění, všechny návrhy rozhodnutí Rady dohledu jsou přijaty v případě, že není vznesena námitka některého ze zástupců Rady guvernérů. V tomto ohledu lze pozitivně hodnotit, že zúčastněné členské státy vnímají jako hlavní „rozhodovací“ orgán v rámci systému Radu dohledu, protože naprostá většina jí navržených rozhodnutí je bez námitek přijímána. Nejsou tím

nijak zpochybňovány její kompetence a rozhodování je opřeno o výstupy vysoce kvalifikovaného sboru expertů, kde jsou zastoupeny všechny zúčastněné státy se stejnými právy. Navíc je v Radě guvernérů uplatňován rotační mechanismus hlasování, takže ne všechny zúčastněné členské státy mají vždy právo hlasovat.

Tato informace je podstatná i z pohledu neeurových zemí, protože jedním z hlavních argumentů hovořících proti jejich účasti v bankovní unii, je nerovné postavení dané jejich neúčastí v Radě guvernérů. Praxe tak do jisté míry snižuje obavy související s neúčastí v Radě guvernérů, jakkoli je jejich význam stále zásadní. Nijak tím rovněž nejsou dotčena rizika vyplývající z postavení Rady guvernérů v makro-obežetnostních otázkách, kde má tento orgán výhradní kompetence.

Pro členské státy má značný význam rovněž účast na vytváření společných dohledových standardů a možnost seznámit se s uplatňovanou praxí ostatních dohledových orgánů. Vzhledem k tomu, že přístup ECB může být vnímán jako významný dohledový standard, na jehož základě mohou být následně formulována či revidována společná pravidla, vnímají členské státy účast v systému jako významnou příležitost podílet se na jeho vytváření.

Za obecně významnou výhodu účasti v bankovní unii je hodnocena také možnost přístupu k prostředkům z Jednotného fondu pro řešení krizí bank v rámci druhého pilíře bankovní unie. V případě problémů nejvýznamnějších úvěrových institucí lze totiž předpokládat, že by prostředky, kterými členský stát disponuje na národní úrovni, obtížně dostačovaly na řešení problému většího rozsahu. Možnost využití prostředků jednotného fondu tak přináší větší pocit jistoty a stability.

Vzhledem k rozsahu dohledového rámce a počtu aktérů, kteří jsou do něj zapojeni, se v rámci systému objevuje i řada dílčích nedostatků. U některých lze očekávat postupnou snahu o odstranění či minimalizování negativních dopadů. Patří sem zejména administrativní zátěž na straně dohledových orgánů a s ní související nárůst nákladů. Vedle činnosti jednotných dohledových týmů, které jsou do velké míry samostatné a nezávislé, musí dohledové orgány plnit řadu ad hoc zadání a úkolů definovaných na úrovni ECB a souvisejících nejčastěji s doložením dodatečných informací a dat. Druhá rovina administrativní zátěže vyplývá z nutnosti zajistit účast v rozhodovacích orgánech a řadě pracovních skupin a expertních jednání ECB. Administrace všech dohledových rozhodnutí, ale i kontinuální práce na revizi dohledových standardů a vytváření nejrůznějších stanovisek tak představují pro národní dohledové orgány značnou personální, odbornou i finanční zátěž.

Samostatnou skupinu tvoří problémy institucionálního charakteru, jejichž odstranění může být vzhledem k jejich povaze obtížně proveditelné. Jedná se zejména o problémy související s rozhodovacím procesem a jeho komplexností. Nejen v rámci přípravy rozhodnutí v Radě dohledu, ale i následného odsouhlasení Radou guvernérů, je s procesem spojena řada administrativních úkonů, která jej činí značně zdlouhavým a komplikovaným. Šance na významnou nápravu je v tomto ohledu jen minimální, protože rozhodovací principy vycházejí z primárního práva EU. Pravděpodobně by do budoucna mohlo dojít pouze k dílčím úpravám formálního charakteru.

Další problémy spojené s praktickým fungováním systému vyplývají z nevyjasněného rozdělení kompetencí mezi ECB a národní dohledové orgány, z jazykových bariér či vysokých nároků na plnění jednotných dohledových standardů. Ze strany ECB se podle hodnocení řady členských států rovněž projevuje nedostatečná proporcionalita přístupu k jednotlivým úvěrovým institucím, což vyvolává problémy zejména ve vztahu ke specifickým typům a specifickým tržním modelům úvěrových institucí. Současně tím ECB dostatečně efektivně nevyužívá své vnitřní zdroje.

Významnými faktory v hodnocení dosavadního fungování bankovní unie jsou ty, které členské státy hodnotí jako příležitosti dalšího rozvoje a budoucího úspěchu celého projektu. V případě vhodného využití by mohly bankovní unii přinést značný prospěch a zvýšit kvalitu jejího fungování. Jedná se



zejména o aktuálně probíhající přezkum regulatorních opcí a národních diskrecí, které představují významnou překážku v harmonizaci dohledové praxe na evropské úrovni. Je otázkou, jak úspěšná současná iniciativa bude, aniž by došlo k výraznému ohrožení specifických potřeb jednotlivých národních trhů.

Další příležitostí pro bankovní unii je z pohledu některých zúčastněných zemí vnímáno větší zapojení neeurových států. Výrazněji by se tak diverzifikovala členská základna z hlediska základních strukturálních charakteristik bankovního trhu a došlo tak k vyrovnání zájmů a potřeb, které jednotlivé národní trhy v rámci bankovní unie mají. V neposlední řadě je za otázku s velkým potenciálem vnímán i přístup k méně významným úvěrovým institucím, u kterých je rovněž patrná snaha ze strany ECB o sladování přístupu k výkonu dohledu. V tomto případě je ovšem třeba řádně zohlednit princip proporcionality.

Poslední soubor faktorů se týká obav, které jsou stejně jako v případě příležitostí spojeny především s budoucností bankovní unie. Souhrnně lze tyto argumenty označit za rizika, která, pokud se je nepodaří úspěšně odvrátit, mohou významně ohrozit úspěch a kredibilitu celého projektu. Patří sem všechny otázky související s dokončením bankovní unie ve smyslu plné implementace Single Rulebook nebo provedení dalšího snížení rizik v bankovním sektoru. Mimo regulatorních pravidel jsou za zásadní problém označovány otevřené otázky druhého a třetího pilíře. Jedná se zejména o chybějící dohodu o společném jistícím mechanismu Jednotného fondu pro řešení krizí bank nebo chybějící společný systém pojištění vkladů. V případě posledního uvedeného je budoucí vývoj ještě více nejistý i s ohledem na velmi rozdílné pozice členských států k této problematice.

Uvedené závěry jsou shrnuty v následujícím schématu SWOT analýzy bankovní unie z hlediska postojů členských států.

SWOT analýza bankovní unii z hlediska postojů členských států

Výhody • Funkčnost systému • Obnova důvěry na bankovním trhu • Přístup k informacím • Konzistentní přístup k výkonu dohledu • Objektivní přístup ECB • Postavení Rady dohledu • Stabilní systém a postavení ECB • Pozitivní hodnocení úvěrových institucí • Fungování společných dohledových týmů • Možnost ovlivnit vytváření dohledových standardů a společných regulatorních pravidel • Přístup k prostředkům Jednotného fondu pro řešení krizí bank	Nevýhody • Komplexnost rozhodovacích postupů • Administrativní zátěž na straně dohledových orgánů • Administrativní zátěž na straně úvěrových institucí • Nevyjasněné rozdělení kompetencí • Nedostatečná proporcionalita • Nutnost činit v některých případech rozhodnutí kompromisy • Naplňování dohledových standardů ECB
Příležitosti • Větší harmonizace regulatorních opcí a národních diskrecí • Zapojení více neeurových zemí • Přístup k méně významným úvěrovým institucím	Rizika • Dokončení bankovní unie • Fungování jednotného mechanismu pro řešení krizí bank • Jednotný systém pojištění vkladů



Pozice členských zemí mimo eurozónu

Postoj nečlenských zemí eurozóny k členství v bankovní unii je do velké míry ovlivněn jejich aktuální politickou situací, která v řadě z nich není členství v bankovní unii příliš nakloněna. Přesto se tyto země snaží dopady vstupu do bankovní unie posoudit. Vnímání hlavních příležitostí a rizik, které jsou dle dotčených států s členstvím v bankovní unii spojeny, jsou si obecně velmi blízká, a to i ve vztahu k výsledkům Studie dopadu účasti či neúčasti ČR.

Faktory, které země stojící mimo eurozónu vnímají jako hlavní příležitosti, se do velké míry překrývají s těmi, které členové bankovní unie hodnotí jako největší přínosy. Co se týče vnímání rizik a nevýhod, ty se ze strany neeurových zemí týkají jednak nerovných podmínek členství, ale i otázek budoucího vývoje a procesu dokončení projektu bankovní unie, v čemž se shodují s postoji členských zemí eurozóny.