

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

## **Bankovní unie**

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2014

Autor: Vít Kropjok

VII. ročník

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VII. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla dříve publikována, nebyla vcelku ani částečně obhájena jako práce diplomová či bakalářská a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK.

V Praze, dne 12. dubna 2014

Vít Kropjok

## Obsah

Úvod .....	4
1 Iniciační kroky k ustavení bankovní unie .....	5
1.1 Pojem bankovní unie .....	6
2 Plán ustavení bankovní unie .....	9
3 Pilíře bankovní unie .....	10
3.1 Single rule book .....	10
3.2 Společný evropský systém pojištění vkladů .....	11
3.3 Společný evropský systém pro restrukturalizaci bankovního sektoru. ....	13
3.4 Jednotný evropský bankovní dohled .....	18
Závěr .....	22
Seznam použitých zdrojů .....	23

## Úvod

Bankovní regulace a dohled má již relativně dlouhou tradici. Pokud bychom se zaměřili na recentní vývoj v oblasti bankovní regulace o dohledu, lze přijmout tezi, že ač k evoluci v této oblasti dochází plynule, „revoluční“ změny jsou většinou reakcí na nastalé nejen ekonomické problémy. Lze tak s jistou nadsázkou říci, že pro regulaci a deregulaci je, stejně jako pro celé ekonomiky, imanentní cykličnost. Ve dvacátém století, respektive v současnosti, jsou tak v oblasti bankovníctví největšími hybateli ekonomické krize, přičemž velmi významným prvotním impulsem je ekonomická realita ve Spojených státech. Důvodem je nárůst velikosti a vlivu těchto institucí. Dá se tak říci, že v moderní historii bankovní regulaci a dohled ovlivnila nejvíce Velká hospodářská krize ve dvacátých letech minulého století, a ta současná, která je s ní co do velikosti často srovnávána. Za další milník lze považovat rozpad Bretton-woodského systému pevných směnných kurzů a směnitelnosti dolaru za zlato v roce 1971. To v praxi znamenalo problémy a ukončení činnosti mnoha bank, z důvodu nutnosti odepsat obrovské sumy svých měnových expozic díky vysoké volatilitě na devizových trzích. Reakcí na to byla schůze guvernérů centrálních bank zemí G10 a jejich dohoda na vytvoření Basilejského výboru pro bankovní dohled v roce 1974, který je zodpovědný za téměř všechny pozdější iniciativy v oblasti bankovní regulace a dohledu. Ačkoliv jsou tyto iniciativy právně nezávazné, jsou postupem času implementovány do právně závazných aktů jednotlivých států. Do evropského práva se dostávají skrze tzv. bankovní směrnice. Na jednu stranu lze tedy vidět tendence k hypertrofii a standardizaci regulativních opatření, i když většinou pouze ve formě soft law, nelze opominout odstředivé tendence. Období od 80. let až do nedávné současnosti lze označit za období liberalizace a deregulace. Jedná se o důsledek globalizace modernizace bankovníctví a finančních služeb obecně. Tato a řada dalších opatření, jsou důsledkem zatím posledního velkého milníku v oblasti bankovníctví, a to finanční krize, která propukla v roce 2007 ve Spojených státech, a která se, hlavně v Evropě, propojila s krizí ekonomickou.

## 1 Iniciační kroky k ustavení bankovní unie

V současné době je neustále skloňován pojem krize. Odborníci se přou o jejím původu, příčinách a způsobech, jakým ji vyřešit. Dle některých ekonomů bychom měli trhy a obecně finanční sektor „nechat na pokoji“, a nezasahovat, jelikož „neviditelná ruka“ vše vyřeší. Jiní tvrdí, že krize je důsledkem nedostatečné regulace a teorie klasických ekonomů již dnes nelze aplikovat, protože neviditelná ruka, vzhledem k pokroku a sofistikaci finančního sektoru neví, kam sáhnout<sup>1</sup>.

Ekonomická i finanční krize sice neprobíhá pouze v Evropě, avšak specifikem té evropské je probíhající integrační proces. Reakcí Evropy na uvedené problémy je urychlení integrace, a to zejména v zemích eurozóny. Ačkoliv to lze, v obecné rovině, jistě chápat jako logický krok, velkým problémem je načasování. Když pomínu to, že mechanismy a instituce, jejichž vytvoření se navrhuje nyní, měly vzniknout současně se zavedením jednotné měny, je problematické také množství přijímaných předpisů.<sup>2</sup> Problém prohlubuje uvažovaný horizont účinnosti těchto opatření. To lze demonstrovat např. na směrnících upravující kapitálové požadavky, jejichž závazky ještě nejsou dodržovány a už se přijímají další, přísnější. K minimalizaci vzniku krizí rozsahu, jaký tady máme nyní, bude dle mého názoru, potřeba více než „jedna unie“. Samotná bankovní unie totiž neposkytuje odpověď na otázku, co s enormními státními deficity. V této souvislosti se hovoří o tzv. „čtyřnásobné unii“<sup>3</sup>, do níž řadíme:

1. **Bankovní unii.**
2. **Fiskální unii.**
3. **Kompetitivní unii.**
4. **Politickou unii.**

Unifikace v těchto oblastech nemá potenciál zabránit krizím. Její podstatou je snížit pravděpodobnost a rozsah krizí, ale hlavně stanovit budoucí klíč, jak se s nimi vypořádat. V tomto ohledu nejsem zastáncem centralismu ze strany bruselských orgánů a institucí. Preferoval bych kombinaci centralismu s prvky kompetitivního federalismu jako je např. ve Spojených státech. Společné postupy a povinnost podřídit se příkazům centra by tak byly

---

<sup>2</sup> Evropská komise mezi lety 2008 - 2013 předložila 78 legislativních textů pod hlavičkou krize.

<sup>3</sup> The challenges of Europe's fourfold union. In: VERÓN, Nicolas. [online]. 2012 [cit. 2014-03-26].

kombinovány s prvky autonomie. Centrální direktivní opatření by tak měla být realizována pouze ve výjimečných a krizových situacích.

## 1.1 Pojem bankovní unie

Pro dosažení cíle práce je, a bude stěžejní vymezit pojem bankovní unie. Je skutečně otázkou, jak hluboko do minulosti musíme nahlédnout, abychom spatřili iniciační myšlenky konceptu bankovní unie, kdybychom se oprostili od terminologie a zaměřili se striktně na obsah sousloví. Ačkoliv se jedná o pojem mediálně hojně užívaný, jeho konotace se mohou lišit. V tomto kontextu je nutné uvést spíše marginální názor, jehož hlavním zastáncem je Václav Klaus. Ten tvrdí, že „*Bankovní unie je pro ekonoma protimluv, zabývám se půl století vážně studiem ekonomie, a přiznám se, že tento termín jsem nikdy v žádné knížce, učebnici, článku nečetl*“.<sup>4</sup> Na jednu stranu lze souhlasit s tím, že tento termín je novum. Sousloví se v učebnicích ani jiné odborné literatuře nevyskytuje. Tento pojem také nedefinují odborné slovníky, a to české ani cizojazyčné. Na druhou stranu nelze souhlasit s tím, že jedná o protimluv. Pokud bychom pojmy izolovali a definovali zvlášť, dospěli bychom k závěru, že bankovní unii je možno chápat jako organizovanou skupinu institucí<sup>5</sup>, v tomto případě bank<sup>6</sup>.

Problém jednotného vymezení či definice činí i to, že některé komponenty bankovní unie jsou již účinné, jiné jsou v různých stádiích legislativního procesu. Některé byly teprve nedávno představeny ve formě návrhu a již nyní se ozývá silná kritika některých států. Další nejednotností je, že některé komponenty bankovní unie se vztahují povinně na všechny členy Evropské unie (dále jen „EU“), respektive zde sídlící úvěrové instituce. Účast v jiných pilířích bankovní unie bude obligatorní pouze pro země eurozóny. Fakultativně se mohou připojit i jiné státy, nicméně žádný stát zatím neprojevil vůli do takových mechanismů vstoupit. Nadto země jako Dánsko<sup>7</sup>, Švédsko<sup>8</sup> zřejmě do třetí fáze evropské měnové unie (dále jen „EMU“)

---

<sup>4</sup> Klaus: Bankovní unie je pro ekonoma protimluv. Ten termín neexistuje. [online]. [cit. 2013-09-26]. Dostupné z: [http://ekonomika.idnes.cz/klaus-bankovni-unie-je-pro-ekonoma-protimluv-fnl-ekonomika.aspx?c=A121019\\_164226\\_ekonomika\\_neh](http://ekonomika.idnes.cz/klaus-bankovni-unie-je-pro-ekonoma-protimluv-fnl-ekonomika.aspx?c=A121019_164226_ekonomika_neh)

<sup>5</sup> Unii lze definovat jako spojení, sjednocení, sdružení, spolek, politická strana – tedy organizovaná skupina osob, firem, institucí, států. [online]. [cit. 2013-09-26]. Dostupné z: <http://cs.wikipedia.org/wiki/Unie>

<sup>6</sup> Pojmem banka se rozumí úvěrová instituce dle čl. 4 NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012

<sup>7</sup> Dánsko si v rámci ratifikace Maastrichtské smlouvy vyjednalo tzv. opt-out z třetí etapy evropské měnové unie. Odvolání tohoto opt-outu se již jednou v referendu nepodařilo a nejeví se ani v budoucnu jako pravděpodobné.

<sup>8</sup> I když si Švédsko opt-out nevyjednalo, její postup tak lze de facto označit. Poté, co v roce 2003 občané vstoup do eurozóny odmítli, záměrně nespĺňuje konvergenční kritéria.

nikdy nevstoupí. Opt-out pro vstup do eurozóny má vyjednaný také Velká Británie. Někteří ekonomové dokonce uvádějí, že britský bankovní sektor je příliš velký na to, aby se mohl stát součástí bankovní unie. Údaje ke konci roku 2011 hovoří o tom, že aktiva bank v Spojeném království dosahovala hodnoty 10 triliónů EUR, což je skoro jedna třetina z 34 triliónů EUR v celé eurozóně<sup>9</sup>.

Jak z názvu vyplývá, cílem bankovní unie je vytvoření jednotného rámce pouze pro banky, resp. úvěrové instituce.<sup>10</sup> Ostatní finanční instituce<sup>11</sup> tento pojem, respektive tento koncept, nezahrnuje. Důvodem, proč se tyto kroky týkají pouze bank, respektive úvěrových institucí je, že banky, a zejména jejich selhání má velký potenciál ovlivnit finanční systém jako celek. O zavedení dohledu nad systémově významnými finančními institucemi, jako je to ve Spojených státech, se zatím neuvažuje. Dle mého názoru to ani není potřeba, jelikož struktura finančního trhu v Evropě tomu neodpovídá.<sup>12</sup> Nad podobným mechanismem v oblasti pojišťovnictví se zatím neuvažuje a asi k tomu také není důvod. Jak např. uvádí ve své zprávě Ženevská pracovní skupina: *„Zatímco k selhání pojišťoven samozřejmě dochází, obecně to nemá vliv na narušení systému. Jak ukazují zkušenosti z mnoha relevantních jurisdikcí, specifické procesy řešení selhání jsou funkční a otestované a jsou konzistentně aplikovány na všechny pojistitele.“*<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup>The Eurozone banking union: A game of two halves. In: PERSSON, Mats a Raoul RUPAEL. [online]. 2012. vyd., 2012 [cit. 2014-2-20].

<sup>10</sup>Úvěrovou institucí se dle čl. 4 odst. 1 nařízení (EU) č. 575/2013 rozumí: „podnik, jehož činnost spočívá v přijímání vkladů nebo jiných splatných peněžních prostředků od veřejnosti a poskytování úvěrů na vlastní účet;“

<sup>11</sup>Finanční institucí se ve smyslu ve smyslu čl. 4 odst. 1 bodu 26 nařízení (EU) č. 575/2013 rozumí: „Podnik jiný než úvěrové instituce, jejíž hlavní činností je nabývání účastí nebo výkon jedné nebo více činností uvedených v příloze nařízení.“

<sup>12</sup>Zde je zajímavé zmínit, že i v rámci EU existují rozdíly. Zjednodušeně platí, že země střední a východní Evropy jsou výrazně probankovní, naopak západ se více přibližuje Spojeným státům. Velmi specifické postavení pak má Kypr, Irsko, Lichtenštejnsko a Malta. Více viz.: „The Changing Landscape of Financial Markets in Europe, the United States and Japan“ Michiel J. Bijlsma, Gijsbert T. J. Zwart 2013

<sup>13</sup>Systemic Risk in Insurance: An analysis of insurance and financial stability. Special Report of the Geneva Association. In: [online]. 2010. vyd. [cit. 2014-3-20]. Dostupné z: [https://www.genevaassociation.org/media/99228/ga2010-systemic\\_risk\\_in\\_insurance.pdf](https://www.genevaassociation.org/media/99228/ga2010-systemic_risk_in_insurance.pdf)

Je uváděno několik cílů, kterých by měla navrhovaná úprava dosáhnout. Jedním z nich je vyřešit tzv. „finanční trilema<sup>14</sup>“. Jeho podstatou je, že nelze dosáhnout finanční stability, finanční integrace a udržet národní finanční politiky zároveň. Kombinovány mohou být vždy pouze dva body. Tato teorie vede k závěru, že upevňování finanční stability při dosaženém stupni finanční integrace v Evropě vyžaduje, aby odpovědnost za dohled byla přenesena na nadnárodní evropskou úroveň. S tím lze jistě souhlasit, a to zejména mezi zeměmi měnové unie.

---

<sup>14</sup>The financial trilemma. In: SCHOENMAKER, Dirk. [online]. 2012. vyd., 2011 [cit. 2014-3-20]. Dostupné z: [http://personal.vu.nl/d.schoenmaker/Financial\\_Triangle.pdf](http://personal.vu.nl/d.schoenmaker/Financial_Triangle.pdf)



## 2 Plán ustavení bankovní unie

Pokud bychom se zaměřili na etymologii slovního spojení „bankovní unie“, bylo poprvé vyjádřeno Evropským Parlamentem (dále jen „EP“) ve svých usneseních z 13. dubna 2000<sup>15</sup> a 21. listopadu 2002<sup>16</sup>. Nicméně tato usnesení blíže nespécifikovala, co si lze pod tímto pojmem představit. Poté byla koncepce na relativně dlouhou dobu opuštěna. To však vzhledem k velmi významné ekonomické konjunktuře, a to nejen v Evropě, nebudilo patřičnou pozornost. Až po propuknutí finanční a hospodářské krize a později krize dluhové se koncept bankovní unie objevuje znovu. Vůbec první zmínky o nutnosti rozsáhlých strukturálních reforem evropského finančního systému bychom našli v De Larosierově zprávě z roku 2009.<sup>17</sup>

Na jejím základě byl poté, s účinností od ledna 2011, vytvořen Evropský systém finančního dohledu (dále jen „ESFS“). Ten již lze, zejména na základě vytvoření Evropského bankovního úřadu (European Banking Authority, dále jen „EBA“), v hrubých rysech považovat za předchůdce bankovní unie. Velmi široký institucionální rámec se však v důsledku chybějících pravomocí ukázal jako bezzubý. Proto EP v únoru 2012 ustavil expertní skupinu, jejímž předsedou byl pověřen Erkki Liikanen<sup>18</sup>. Výstupem této skupiny je tzv. Liikanenovu zprávu bychom mohli považovat za expertní vizi bankovní unie.

Vize politická byla potvrzena zprávou předsedů Evropské rady, Evropské komise, Euroskupiny a prezidenta Evropské centrální banky (dále jen „ECB“) ze dne 26. 6. 2012. Tyto vize potvrdila o tři dny později rovněž vrcholná schůze zemí eurozóny a pověřila Evropskou komisi vypracováním konkrétního návrhu. Koncept byl představen ve sdělení EP z 12. září 2012, který nese název „*A Roadmap towards a Banking Union*“, tedy Plán ustavení bankovní unie. Teprve v tomto sdělení získává pojem bankovní unie jasné kontury a lze tak vymezit jeho obsah, respektive pilíře, na kterých by měla být unie postavena.

---

<sup>15</sup> Úř. věst. Evropské unie C 40, 7. 2. 2002, s. 453.

<sup>16</sup> Úř. věst. Evropské unie C 25 E, 29. 1. 2004, s. 394.

<sup>17</sup> DE LAROSIERE, Jacques, Otmar ISSING, Rainer MASERA, Callum MC CARTHY, Lars NYBERG, José PÉREZ a Onno RUDING. *The High Level Group On Financial Supervision in the EU Report*. 2009.

<sup>18</sup> Bývalý guvernér finské centrální banky („Suomen Pankki“).

### 3 Pilíře bankovní unie

Návrh na vytvoření bankovní unie je založen na třech, respektive čtyřech pilířích. Těmi jsou:

1. Společná regulační pravidla, tzv. „single rule book“.
2. Společný evropský systém pojištění vkladů.
3. Společný evropský systém pro restrukturalizaci bankovního sektoru.
4. Jednotný evropský bankovní dohled.

#### 3.1 Single rule book

Tento pilíř je z hlediska legislativního procesu formálně dokončen. Jeho součástí jsou směrnice týkající se kapitálových požadavků investičních podniků a úvěrových institucí, tzv. „CRD packages“. Zatím poslední, v pořadí již čtvrtý tzv. „CRD IV. Package“<sup>19</sup>, který je implementací dokumentu Basel III,<sup>20</sup> byl schválen 17. července loňského roku. Účinnosti nabyl v lednu, avšak požadavky v něm obsažené zatím závazné nejsou. Cílem je zejména navýšit kapitálovou vybavenost bank, a tak je lépe připravit na možné otřesy finančního sektoru. Ačkoliv lze tento cíl v obecné rovině považovat za vhodný a prospěšný, musíme uvažovat v ekonomických realitách současné Evropy. Zejména v realitách jižního křídla Evropy, tedy institucí ve státech tzv. „PIGS“. Nadto nelze říci, že by bankovní domy ve zbytku Evropy byly bezproblémové. Jen těžko si lze představit, že budou uvedené instituce schopny dodržovat přísnější požadavky na kapitálovou vybavenost, když mnoho z nich není schopno dodržovat ani ty současné, mírnější. Představa *pro futuro* kapitalizace ze strany států je téměř nemožná nejen ekonomicky, státy na to prostě nemají, ale také právně a politicky. Evropská komise ve svém sdělení stanoví podmínky, za kterých by taková pomoc byla možná a v podstatě by taková pomoc musela představovat *ultima ratio*.

---

<sup>19</sup> SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2013/36/EU ze dne 26. června 2013.

<sup>20</sup> Jedná se v pořadí již o třetí z Basilejských dohod, která obsahují doporučení pro bankovní právo a regulaci.

### 3.2 Společný evropský systém pojištění vkladů.

Harmonizován byl také druhý pilíř, tedy jednotná úroveň pojištění vkladů na 100 000 EUR pro vkladatele a instituci.<sup>21</sup> Komise však dále navrhla zlepšit jeho financování a namísto harmonizace tak přejít k přímé regulaci. V důvodové zprávě navrhovaného nařízení se uvádí, že hlavním problémem současnosti je existence více než čtyřiceti různých systémů pojištění vkladů (dále jen „systémy“) na území EU. K řešení zejména těchto problémů jsou v textu nařízení uvedena tato opatření:

1. **Zjednodušení stávající úpravy.**
2. **Zkrácení lhůty k výplatě a navýšení informační povinnosti.**
3. **Navýšení finančních kapacit systémů.**
4. **Zavedení výpůjčních facilit.**

Všechny systémy navíc musí podléhat průběžnému dohledu a jsou povinny provádět zátěžové. Členské státy mají také výslovně povoleny fúze systémů pojištění vkladů. Přestože se maximální výše pojištění nemění, je v návrhu výslovně uvedena možnost sjednat vyšší limit, i když pouze ve specifických případech a na omezenou dobu. Dochází také k výraznému zkrácení lhůty pro výplatu vkladů, a to na až na konečných 7 dní, avšak to až v roce 2024. V nařízení je také uveden zcela nový způsob financování, který se skládá ze čtyř fází, přičemž ne všechny jsou obligatorní.

Za první, po přechodném období deseti let musí mít systémy k dispozici sumu ve výši 1,5 % způsobilých vkladů. Až pokud se ukáže, v souvislosti s úpadkem instituce, že jsou tyto finanční prostředky nedostatečné, nastane obligatorně druhá fáze.

Ta spočívá v *ex post* povinnosti všech institucí daného státu uhradit mimořádné příspěvky, a to až do výše 0,5 % způsobilých vkladů.<sup>22</sup>

Za třetí, výpůjční facilitata umožňuje, aby systém, kterému se nedostávají prostředky, získal půjčku od všech ostatních systémů pojištění vkladů v EU. Ty jsou dokonce povinny prostředky v případě potřeby poskytnout, a to dokonce bezodkladně až do výše 0,5 % svých způsobilých vkladů.

---

<sup>21</sup> DIRECTIVE 94/19/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes.

<sup>22</sup> Existuje však možnost, aby dohledové orgány instituci této povinnosti zprostily, a to v případě, že by ji platba mohla ohrozit.

Poslední možností, jak zachránit vklady problémových institucí je alternativní financování, pro případ nedostatku prostředků z předchozích kroků. Výslovně je však zakázáno financování prostřednictvím ECB.<sup>23</sup> Prostředky systémů by měly v první řadě sloužit k vyplacení vkladatelů. To však nebrání tomu, aby byly použity k řešení problémů bank v souladu s pravidly státní podpory. Aby se však předešlo vyčerpání prostředků ve prospěch nepojištěných věřitelů banky, musí být tento způsob použití prostředků omezen, nicméně není zde specifikováno jak.

Konečně v přechodných ustanoveních návrhu je zmocnění Komise k vypracování zprávy o funkčnosti celého systému. Ta má být předložena do konce roku 2015 spolu s případným legislativním textem k vytvoření jednoho unijního fondu pro všechny instituce a vkladatele na území EU. Již jednou navrhovaný jednotný systém pro celou EU je dle mého názoru cesta špatným směrem. Obecně také nesdílím názor Komise, že odlišnost právních úprav deformuje trh. Spíše naopak, pro subjekty na trhu není nic lepšího než svobodná soutěž v poskytování služeb velkého množství subjektů. Dle mého názoru mohou nastat dvě situace.

V jednom scénáři může mít evropský fond dostatek kapitálu na pomoc problémovým institucím. I přes toto pozitivum by koncept mohl narušovat tržní prostředí a vést k laxnosti subjektů na trhu. Jedním ze základních atributů, které by měl potenciální klient při výběru banky poměřovat, je schopnost instituce dostát svým závazkům. V navrhovaném systému bude mít své peníze „jisté“, a tak nemusí klást důraz na získávání informací o instituci a její finanční situaci. Banky tím navíc přichází o vnější dohledový prvek. Z pohledu bank to zvyšuje riziko morálního hazardu, jelikož si mohou myslet, že si na *ex post* kapitalizaci *ex ante* přispívají.

Opačným scénářem, a dle mého názoru pravděpodobnějším, bude, že evropský fond nebude mít dostatek kapitálu. Vzhledem k velikosti bankovního sektoru v Evropě, jak, si lze velmi těžko představit, jak vysokými poplatky by banky musely do fondu přispívat, aby pokryly defaulty tzv. „too big to fail“ bank. Konečným důsledkem by byla pravděpodobně kapitalizace ze strany států, respektive jejich daňových poplatníků. V obecné rovině se navíc domnívám, že ačkoliv je nutné vkladatele v určité míře chránit, regulace by neměla nahrazovat obezřetnost subjektů na trhu a to zejména v kontextu již tak velmi významné legislativní hypertrofie.

---

<sup>23</sup> Viz. čl. 123 SFEU.

### 3.3 Společný evropský systém pro restrukturalizaci bankovního sektoru.

Tento pilíř je z hlediska fáze legislativního procesu teprve v zárodku. Ačkoliv je jeho koncepce známa, k jejímu politickému projednání a schválení je ještě dlouhá cesta. Představitelé ECOFINU<sup>24</sup> schválili návrh směrnice<sup>25</sup> a Evropská komise předložila návrh nařízení<sup>26</sup>, které tuto problematikou reglementují. Ačkoliv bankovní unie tento pilíř odděluje od toho druhého, nemyslím si, že to je příliš vhodná varianta uspořádání, jelikož jsou oba velmi významně propojeny. Tento fakt posiluje také skutečnost, že oproti původnímu návrhu byl společný evropský fond pojištění vkladů z návrhu vypuštěn a nahrazen výše uvedeným systémem záůjčnicích facilit. Tím došlo k velmi úzkému sepjetí s fondem, který má být vytvořen v rámci jednotného rezolučního mechanismu (Single Resolution Mechanism, dále jen „SRM“).

Jeho podstatou je, že pokud se úvěrová instituce i přes jednotný bankovní dohled, který bude nově v gesci ECB, ocitne ve vážných problémech, bude zde jednotný a předem daný postup, který zabrání nekontrolovaným defaultům. Spouštčím mechanismem bude upozornění ECB, že má banka závažné finanční potíže. Nařízení také počítá s možností, že se problémové instituce „přihlásí“ samy. Konkrétní řešení by měl připravit Výbor<sup>27</sup>, nicméně formální rozhodnutí musí být v gesci Evropské komise. Důvodem je, že k vytvoření orgánu, který má rozhodovací pravomoc musí být opora v primárním právu. Vzhledem k principu jednomyslnosti, který se pro změny primárního práva uplatňuje, je velmi nepravděpodobné, že by se našla politická vůle k takové změně. Jelikož je nařízení upravující jednotný mechanismus pro řešení problémů sekundárním právním aktem, nemůže zakládat nové pravomoci na rámec zakládacích smluv. To je také důvod, proč byl za právní bázi návrhu označen čl. 114 odst. 1 SFEU týkající se vnitřního trhu.

Součástí tohoto mechanismu je vytvoření fondu, který by měl být financován z příspěvků bankovního sektoru<sup>28</sup>. Výše by byla založena na rizikovém profilu banky,

---

<sup>24</sup> „The Economic and Financial Affairs Council“ - Rada pro hospodářské a finanční věci.

<sup>25</sup> Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms.

<sup>26</sup> Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL (EU) No 1093/2010

<sup>27</sup> Výbor by měl být složen ze zástupců Evropské komise, centrálních bank, kde má problémová banka sídlo, pobočky a dceřiné společnosti.

<sup>28</sup> Uvažuje se o 1 % krytých vkladů bank ze všech participujících států. Předpokládaných 55 mld. eur by bylo získáno po deseti letech.

příčemž rizikovost by posuzovala Evropská komise. Je však otázkou, zda tato konstrukce neodporuje článku 114 odst. 2 SFEU. V něm se stanoví, že článek 114 odst. 1 SFEU nelze užít na ustanovení týkající se daní, nicméně „příspěvek bankovního sektoru“ se dle mého názoru materiálně s pojmem daň kryje. To by tedy znamenalo, že uvedené nařízení nemůže být provedením čl. 114 SFEU, a tak nemá oporu v primárním právu. Jako velmi problematické v úpravě fondu navíc vidím jeho objem. Prostředky budou dle mého názoru nedostatečné i na kapitalizaci bank natož, aby z něj mohly být hrazeny pohledávky za pojištěnými vklady. S ohledem na poměr bankovních rozvah k HDP zemí je 55 mld. EUR hodně střizlivý odhad. Některé odhady hovoří o tom, že evropské banky budou na „vyčištění“ potřebovat až 900 mld. EUR.<sup>29</sup> Myslím, že to s určitostí v současnosti nemůže říci nikdo, a to zejména s ohledem na nedůvěru v bankovní rozvahy.<sup>30</sup>

Také proto byla ECB zmocněna k provedení tzv. „Comprehensive assessment Analysis“<sup>31</sup>. Ty by měly být ukončeny v listopadu 2014, tedy v době, kdy ECB převezme úkoly v oblasti jednotného dohledu. Samotné testy by měly hodnotit všechna aktiva bank, tedy i tzv. „non-performing“ loans<sup>32</sup>, restrukturalizované úvěry, ale také expozice vůči cizím státům. Asi největší problém, se kterým se bude muset ECB vypořádat, je hodnocení státních dluhopisů, zejména pak jižního křídla Evropy. Současné testování ECB má, dle mého názoru, jeden základní deficit.

Testy, které ECB v minulém roce zahájila, vycházejí při posuzování ze současných definic kapitálu, zejména v tomto ohledu důležité definice ukazatele Tier 1. Avšak vzhledem k účinnosti tzv. „CRD IV. package“ bude tento kapitál od ledna 2015 definován striktněji<sup>33</sup> a proto do něj již banky nebudou moci některé současné položky zahrnovat. Výsledky hodnocení tak budou zkrácené. Navíc se při testování vychází z nutnosti držet kapitál Tier 1 na min. 6 %<sup>34</sup> hranici, ačkoliv se od příštího roku zvýší procentuální poměr, který budou

---

<sup>29</sup> Viz. např.: "True" euro zone stress test could show \$1 trillion hole in banks - study. [online]. [cit. 2014-01-29]. Available at :<http://www.reuters.com/article/2014/01/16/eurozone-stresstests-estimate-dUSL5N0KQ2BR20140116>

<sup>30</sup> To lze demonstrovat při porovnání „market to book value“ deseti největších bank v eurozóně. Tento poměr je 54.9 % ve srovnání s deseti největšími bankami ve Spojených státech, kde tento poměr činí 97.5 %.

<sup>31</sup> Zmocnění obsahuje čl. 33 odst. 4 NAŘÍZENÍ RADY, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi COM (2012) 511

<sup>32</sup> Tedy úvěry blížící se defaultu, např. dle IMF jsou to úvěry 90 a více dnů po splatnosti. Toto kritérium hodnocení je ovšem problematické, jelikož termín „non-performing loan“ není v evropské legislativě definován.

<sup>33</sup> Tedy co může a co nemůže být považováno za tzv. CET1 – „Common Equity Tier 1“, který je základní pro výpočet kapitálové přiměřenosti instituce.

<sup>34</sup> ECB Said to Favour 6 % Capital Requirement in Stress Test. [online]. [cit. 2014-01-29]. Dostupné z: <http://www.bloomberg.com/news/2014-01-15/ecb-said-to-favor-6-capital-requirement-in-stress-test-of-anks.html>

banky muset udržet na 8 %, a proto je otázkou, jak relevantní budou data, která ECB nyní shromažďuje a hodnotí. Zde je navíc zajímavé zmínit, že ještě v říjnu loňského roku ECB prohlašovala, že pro odhalení všech možných budoucích rizik je nutná hranice 8 %.<sup>35</sup>

Přitom zkušenost se stres testy EBA v roce 2011 nad Belgickou Dexií<sup>36</sup> může dle mého názoru posloužit jako příklad toho, čeho by se ECB měla vyvarovat, pokud se nechce zdiskreditovat hned na počátku své nové role.

V teoretické rovině se tak domnívám, že bude velmi důležité propojenost, respektive vyjasnění vztahů mezi systémy pojištění vkladů a SRM a to zejména v situaci, kdy evropský systém pojištění vkladů bude závazný v celé EU, kdežto SRM pouze zemích, které se budou účastnit bankovní unie. Skeptický jsem také vůči *ex post* financování, i když jen poměrnému. Lze totiž pochybovat o vstřícnosti k povinnému financování chyb druhých. Navíc pro dané instituce bude nejjednodušším řešením přenesení nákladů na vkladatele skrz navýšení poplatků za služby. Přesto, že tyto „půjčky“ budou muset být splaceny do pěti let, dokážu si představit výnosnější investice, které by mohly instituce s volnými finančními prostředky realizovat.

V této rovině by se přitom EU mohla inspirovat funkčním systémem ve Spojených státech. Americký Federal Deposit Insurance Corporation (dále jen “FDIC”) lze označit za konglomerát druhého a třetího pilíře bankovní unie. Jak jsem již naznačil výše, je dle mého názoru lepší variantou tyto mechanismy sjednotit, a pokud možno zahrnout pod rozhodovací autoritu jednoho subjektu. Největší výhodou FDICu oproti evropské úpravě je jeho rozhodovací orgán, tedy pětičlenná Rada guvernérů.<sup>37</sup> Ta může činit velmi rychlá rozhodnutí, a co je nejdůležitější, bez nutnosti souhlasu věřitelů. Jeho postup lze zjednodušeně rozdělit na dvě fáze. První je vyplacení náhrady<sup>38</sup> za pojištěné pohledávky z vkladů. Ve druhé fázi pak vystupuje v roli “receivera” bank a finančních institucí v defaultu. Ve druhé fázi má široké

---

<sup>35</sup> ECB Capital Definition Tougher in Stress Test than Review. [online]. [cit. 2014-01-29]. Dostupné z:

<http://www.bloomberg.com/news/2013-10-23/ecb-applies-8-capital-buffer-to-124-banks-in-asset-test.html>

<sup>36</sup> Při zátěžových testech bylo EBA stanoveno, že i při nejhorším scénáři, který může nastat neklesne hodnota kapitálu tier 1 pod 12 %, což z ní učinilo nejbezpečnější banku v Evropě. Na základě zpávy EBA pak obdržela nejvyšší možný rating, tedy AAA. O zhruba dva měsíce později ji však díky obrovským ztrátám na řeckých dluhopisech od defaultu zachránila jen „vládní injekce“ ve výši 4 mld. eur.

<sup>37</sup> Tři z nich jmenuje prezident se souhlasem Senátu. Dvěma dalšími členy jsou zástupce Úřadu pro kontrolu měny a ředitel Úřadu pro finanční ochranu spotřebitelů.

<sup>38</sup> Pohledávky jsou pojištěny do 250 000 USD na vkladatele a kategorii depozit v instituci. To v praxi znamená, že pokud je vkladatel schopen vhodně rozložit svá aktiva, a to i v rámci jedné instituce, mohou být jeho vklady pojištěny do výše přesahující milion dolarů.

spektrum nástrojů<sup>39</sup>, mezi kterými může volit, k dosažení kýženého cíle. V praxi této nezávislé vládní agentury je běžné, že banka je “zavřena” v pátek a znovu otevřena v pondělí. To je velmi důležité, jelikož lze takto zasáhnout, v situaci, kdy je banka podkapitalizovaná, ale solventní. To je zatím největší deficit evropské úpravy, respektive evropského postupu v této oblasti.<sup>40</sup> V současnosti nejednotný a zdoluhavý evropský postup je charakteristický neochotou nechat některé banky padnout. Navrhovaný jednotný rezoluční mechanismus bude *de facto* plně v gesci Evropské komise, jelikož ta bude mít vždy poslední slovo. Díky složení Komise bude dle mého názoru velkým problémem nalézt politicky neafektovanou shodu. Těžko si tak lze představit, že tento orgán bude schopen rozhodnout v několika dnech či týdnech. Tyto závěry lze navíc doložit čísly. Statistiky FDICu to demonstrují jednoznačně. Zatímco ve Spojených státech byla od roku 2008 poskytnuta finanční pomoc 13 bankám, v eurozóně státní pomoc obdrželo 50 bank, 38 ve zbytku EU.<sup>41</sup> Od roku 2010 již FDIC neuplatnil žádný “pomocný program” pro jakoukoliv banku. Dle statistik ve Spojených státech mezi lety 2008 a 2013 zbankrotovalo 494 bank.<sup>42</sup> V Evropě sice žádná oficiální data nenalezneme, avšak dle těch neoficiálních lze hovořit o přibližně 49 padlých institucích v eurozóně a 64 ve zbytku EU.<sup>43</sup>

Dalším velkým problémem Evropy je nízká hladina kapitálové vybavenosti.<sup>44</sup> To je mimo jiné důsledkem relativně nízké intermediace mezi bankami a finančními institucemi napříč zeměmi EU. Bankovní rozvahy jsou obrovské v porovnání s HDP, ale pouze na individuálním základě, tedy vůči jednotlivým státům. V obecné rovině lze říci, že bankovní a kapitálové trhy mají v EU vysoce národnostní charakter, a jsou tedy více fragmentovány, než by to odpovídalo plně integrovanému jednotnému trhu, kde mohou investoři svá aktiva mezi

---

<sup>39</sup> Např. uložit věřitelům povinnost tzv. „debt to equity“ swapu, rozhodnout o rozložení ztát mezi akcionáře, doplnit chybějící likviditu prostřednictvím státních úvěrů atd.

<sup>40</sup> Dobrým příkladem rozdílného postupu a výsledku v obdobných případech může být rezoluce IndyMac a Bank of Cyprus. Indy Mac byla kalifornská banka, s aktivy přesahujícími hodnotu 32 mld. USD. V roce 2008 se dostala do závažných problémů a insolvence. FDIC nad ní převzal kontrolu a za necelý rok prodal soukromým investorům se ziskem. Druhým případem je Bank of Cyprus s aktivy okolo 37 mld. USD. Myslím, že je není nutno popisovat, co se v případě Kypru dělo a jaké bylo východisko, jelikož tím celá Evropa žila několik měsíců. O prvním případě většina veřejnosti ani neslyšela.

<sup>41</sup> OECD (2013) Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard. Final Report

<sup>42</sup> Viz.: „The neglected side of banking union: reshaping Europe’s financial system“ André Sapir, Guntram B. Wolff 2013

<sup>43</sup> Data stažena v únoru 2014 z <http://openeconomics.net/failed-bank-tracker/>

<sup>44</sup> Také indikátor “return on equity” je oproti Spojeným státům velmi nízký. Dle statistik je v 10 největších bankách Evropy 1.7 %, ve srovnání s 8.9 % ve Spojených státech.



státy libovolně diverzifikovat.<sup>45</sup> V tomto ohledu bych se přikláněl spíše k dodatečné kapitalizaci těchto institucí skrze přeshraniční fúze, a to i za cenu vytváření, respektive zvětšování „too big to fail“ institucí. To ovšem pouze za předpokladu existence jednotného mechanismu dohledu v celé EU.

Také nesdílím obavy o přelévání problémů mezi jednotlivými státy. Právě naopak si myslím, že pokud nastane problém, měl by se „rozměnit“ mezi jednotlivé subjekty jednotlivých ekonomik. Pokud už tyto instituce existují, je dle mého názoru lepší, aby byli jejich akcionáři plně diverzifikováni mezi jednotlivé státy EU. V této úvaze vycházím z domněnky, že již není cesty zpět, a nelze předpokládat, že by se „too big to fail“ finanční instituce dobrovolně štěpily tak, aby žádná neohrožovala stabilitu finančního systému jako celku. Tato varianta je dle mého názoru jedna z mála možností, jak přenést náklady krize z daňových poplatníků na jiné subjekty. V současnosti navrhované řešení, tedy přímá kapitalizace prostřednictvím Evropského stabilizačního mechanismu (dále jen “ESM”), i když za podmínky existence jednotného mechanismu dohledu, není dle mého názoru vhodná. Pokud, jak jednotlivé návrhy uvádějí, chce EU opravdu přenést břímě nákladů krize mimo daňové poplatníky, navrhovaný koncept není řešením. Navíc může vyvolat ještě větší nevoli a k hlubší integraci v oblasti fiskální. Avšak ta bude pro zachování a fungování jednotné měny potřebná. Resoluční fond by jistě mohl sloužit jako vhodný doplněk, nikoliv však jako primární zdroj kapitálu. Pokud by se ukázalo, že je banka nesolventní a trhy o její záchranu nestojí, měla by se nechat padnout. Ostatně jak jsem již uvedl na číslech výše, evropský trh, na rozdíl od toho amerického, na pročištění stále čeká.

---

<sup>45</sup> Viz. Balta and Delgado: "Home Bias and Market Integration in the EU," CESifo Economic Studies, CESifo, vol. 55(1) 2009

### 3.4 Jednotný evropský bankovní dohled

Posledním z výše zmíněných pilířů je v legislativním procesu dokončen. Dne 12. září 2013 byly v EP s pozměňovacími návrhy schváleny návrhy dvou nařízení, které tuto problematiku reglementují. Konečný souhlas Rady byl připojen 15. října loňského roku. Tato nařízení jsou provedením čl. 127 odst. 6 SFEU, který k tomu Radu zmocňuje.

První nařízení<sup>46</sup> upravuje činnost již existujícího Evropského orgánu pro bankovníctví („European Banking Authority“, dále jen EBA). Cílem této úpravy je posílení dohledových pravomocí a zajištění kooperace s ECB. EBA tak může nově například sama provádět stres-testy, v jejichž rámci může požadovat informace přímo od bank. Dále rozhoduje o restriktivních finančních opatřeních vůči rizikově jednajícím institucím. Významným oprávněním je také právo vytvořit „dohledový manuál“, který zajistí kooperaci ECB a zúčastněných národních dohledových autorit. Markantní změnou oproti předchozí úpravě je nový systém hlasování, a to tzv. systém dvojí většiny. Podstatou tohoto systému je, že pro hlasování budou vytvořeny dvě skupiny států. V první budou země participující na jednotném mechanismu dohledu. Druhou skupinu tvoří státy, které neparticipují, přičemž k přijetí rozhodnutí bude potřeba většiny v obou skupinách. Tento systém by měl zajistit rovnost zejména mezi skupinou zemí, jejichž měnou je euro a zbytkem Evropy. Ačkoliv lze tento ústupek vůči zemím, které se systému jednotného dohledu neúčastní, ocenit, povede to dle mého názoru k *de facto* zablokování instituce.

Druhým nařízením<sup>47</sup> jsou ECB svěřeny zvláštní úkoly v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi. Tento dohled bude vykonáván nad úvěrovými institucemi usazenými v zúčastněných členských státech<sup>48</sup>, což by, dle předběžných odhadů mělo být kolem šesti tisíc, z celkových osmi tisíc,<sup>49</sup> úvěrových institucí v celé EU. I když se hovoří o jednotném mechanismu dohledu, je systém decentralizován a ECB není v oblasti dohledu solitérem, a to ve dvou rovinách.

---

<sup>46</sup> REGULATION (EU) No 1022/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 October 2013 amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) No 1024/2013

<sup>47</sup> COUNCIL REGULATION (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions

<sup>48</sup> Zúčastněným členským státem se dle nařízení rozumí stát, jehož měnou je euro nebo stát, který uzavřel tzv. úzkou spolupráci dle čl. 6 nařízení.

<sup>49</sup> European Banking Federation, EUROPEAN BANKING SECTOR Facts and Figures 2012.

Za prvé má ECB povinnost spolupracovat s ostatními orgány ESFS, zejména pak s EBA a Evropskou radou pro systémová rizika. Za druhé je navrhovaný systém dohledu, pro většinu úvěrových institucí, decentralizován v rukou národních dohlížitelů. Přímý výkon dohledu bude vykonáván pouze nad některými. Rozhodujícím kritériem pro posouzení toho, zda ECB vykonává přímý dohled, je systémová významnost instituce. To lze z ekonomického hlediska považovat za nejednoznačný pojem. V návrhu je systémovost stanovena nepřímou pomocí fikce, když stanoví, že za méně významnou nelze považovat úvěrovou instituci, pokud:

1. celková výše aktiv dosahuje minimálně 30 mld. EUR,
2. podíl celkových aktiv na HDP člena EU je větší než 20 % - neplatí, pokud je celková výše aktiv nižší než 5 mld. EUR,
3. ECB rozhodne, že jde o systémově významnou instituci a notifikuje to příslušnému orgánu dohledu (jestliže má banka dceřiné společnosti ve více státech EU a přeshraniční aktivity tvoří významnou část celkových aktiv nebo závazků),
4. obdržela nebo požádala o veřejnou finanční podporu z EFSF<sup>50</sup> nebo ESM<sup>51</sup>.

ECB nadto plní jí svěřené úkoly dohledu, bez ohledu na výše uvedené, vždy vůči třem největším bankám z každého zúčastněného státu, ledaže jiný postup odůvodňují zvláštní okolnosti. Tato kritéria by dle průzkumu<sup>52</sup> mělo splňovat 187 bank, které celkově pokrývají okolo 91 % všech bankovních aktiv eurozóny. Nicméně ani toto číslo nemusí být konečné a to z důvodu zvláštního zmocnění, které nařízení obsahuje. Toto zmocnění počítá s právem ECB abstrahovat výkon dohledu od vnitrostátních orgánů, a tak přímo dohlížet nad jakoukoliv úvěrovou institucí usazenou v zúčastněném členském státě. Přitom jediným omezením pro takové jednání ECB je velmi vágní fráze „pokud je to nutné k zajištění vysokého standardu dohledu“. Tak významná zmocnění s *de facto* neomezenou možností uvážení by se dle mého názoru v právních předpisech objevovat neměla. Nařízení navíc

---

<sup>50</sup> „European Financial Stability system“ – entita zřízena v roce 2010. Cílem bylo financování států eurozóny, které se ocitly v potížích.

<sup>51</sup> „European Stability mechanism“ je mezinárodní organizace sídlící v Lucembursku, jejímž cílem je stálá finanční pomoc problémovým zemím eurozóny. Od 1. ledna 2013 nahradila systém EFSF.

<sup>52</sup> WOLFF, Guntram a Carlos DE SOUSA. A banking union of 180 or 91 %?. [online]. 2012 [cit. 2013-09-27]. Dostupné z: <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/965-a-banking-union-of-180-or-91-percent/#.USCW4Geh81J>

nespecifikuje, zda půjde o *ad hoc* atrakci či trvalý výkon dohledu a zejména kdo a případně jak bude za takový výkon odpovídat.<sup>53</sup>

Úkoly, které jsou v oblasti dohledu ECB svěřeny, nařízení vypočítává taxativně. Patří mezi ně například udílení a odnímání povolení k činnosti, poskytování souhlasu s nabýváním kvalifikovaných účastí, možnost uložit dodatečné kapitálové požadavky a další otázky týkající se například řízení rizik. Zde je nutné zdůraznit, že ačkoliv jsem uvedl, že se jedná *de iure* o výčet taxativní, *de facto* tomu tak není. To je způsobeno neurčitostí čl. 4 nařízení, který stanoví, že ECB může činit jiná vhodná opatření k zajištění jí svěřených úkolů. Těžko říct, co všechno bychom pod tak vágní formulaci mohli subsumovat, a proto je dle mého názoru z hlediska právní jistoty taková konstrukce nevhodná. Za velmi nešťastnou považuji také formulaci tzv. zvláštních pravomocí dohledu ECB, tedy čl. 16 odst. 2 zmiňovaného nařízení. V něm je uvedeno, že: „*ECB má k plnění úkolů zejména tyto pravomoci...*“.<sup>54</sup> To považuji za formulaci v právním státě nevhodnou, jelikož pravomoci orgánů tohoto typu by neměly být definovány příkladným výčtem. Problém tkví v tom, že centrální banka je běžně orgánem veřejné moci, respektive „vládní agenturou“,<sup>55</sup> avšak ECB lze chápat spíše jako orgán *sui generis*. Je tomu tak proto, že Evropa není federací ani nemá společnou vládu, a proto ji formálně nelze za vládní agenturu či orgán veřejné moci označit. Na druhou stranu jistě nejde o soukromou instituci. Jedná se totiž o orgán, který má na základě právního předpisu se silou zákona právo autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech jiných subjektů. Ty s ním navíc nejsou v rovném postavení, takže minimálně v materiální rovině se s pojmem orgán veřejné moci kryje. Proto se domnívám, že by její pravomoci měly být definovány taxativně.

K výkonu těchto pravomocí je konstituován nový orgán, dozorčí rada<sup>56</sup>. Dozorčí rada je vrcholný orgán ECB pro oblast dohledu, a jejím hlavním úkolem je plánovat a realizovat úkoly v této oblasti. Avšak vzhledem k tomu, že se jedná o orgán zřízený aktem sekundárního práva, není nadán rozhodovací pravomocí. Důvodem je, že pouze Rada guvernérů ECB je, dle čl. 9 statutu Evropského systému centrálních bank (dále jen „ESCB“), orgánem oprávněným

---

<sup>53</sup> GROSS, Daniel. An incomplete step towards a banking union. CEPS Commentary 5th of December 2012.

<sup>54</sup> Viz. výše.

<sup>55</sup> Pro srovnání postavení ECB a FEDu více viz.: KRUGMAN, Paul, Robin WELLS a Kathryn GRADDY. *Essentials of Economics*. 2011, 890 s. Second Edition. ISBN 13: 978-1-4292-1829-0.

<sup>56</sup> Jde o interní orgán složený z předsedy, místopředsedy, čtyř zástupců ECB a zástupců orgánů dohledu zúčastněných členských států.

rozhodovat. Jelikož je statut ESCB přílohou SFEU, jedná se o primární pramen práva, a proto jej uvedené nařízení, jako akt sekundární, nemůže změnit. Proto byla vytvořena právní konstrukce, jejíž podstatou je, že dozorčí rada vypracovává návrhy, které předkládá radě guvernérů, a ta pokud ve lhůtě nevznese námitku, souhlasí. Případný spor těchto orgánů by měla řešit mediační komise<sup>57</sup>. Ta ovšem, dle mého názoru, nic nevyřeší. Jedná se totiž opět „pouze“ o orgán zřízený sekundárním právním aktem, z čehož vyplývá, že konečné rozhodnutí bude vždy na radě guvernérů.

Celková konstrukce se jeví jako problematická ze dvou důvodů. Za prvé si nemyslím, že lze nevznesení námitek ze strany rady guvernérů, považovat za rozhodnutí. Za druhé, tato konstrukce neposkytuje dostatečné záruky k oddělení monetární politiky a výkonu dohledu. Vzhledem k tomu, že dle statutu ESCB je základním úkolem ECB provádění monetární politiky, je problematické, aby byl jeden orgán odpovědný současně za výkon dohledu. Nevhodnost takové konstrukce spočívá v tom, že cílem monetární politiky je mimo jiné „rozhýbat“ ekonomiku skrze kvantitativní uvolňování a úrokové sazby, tím vehnat do ekonomiky likviditu a podpořit ekonomický růst. Tím orgán odpovědný za provádění monetární politiky nepřímo tlačí subjekty na trhu k úvěrové expanzi. Naopak cílem dohledu by mělo být omezit rizikové činnosti a držet dostatečný kapitál pro případ nepříznivých ekonomických situací, tak aby nebyla přebujelým úvěrováním ohrožena stabilita bankovního sektoru. Výkonem těchto dvou úkolů by proto podle mého názoru měly být pověřeny na sobě plně nezávislé instituce či orgány.

---

<sup>57</sup> Členy mediační komise jsou zástupci dohledových autorit zúčastněných členských států, za každý stát jeden.

## Závěr

Přesto, že jsem se v textu příspěvku snažil nastínit problémy navrhované úpravy, domnívám se, že jde principiálně o dobrou myšlenku. Největším úskalím je dle mého názoru způsob její realizace, tedy tato „salámová metoda úpravy“. Jde o komplexní a vnitřně provázaný systém. Ačkoliv je koncept rozdělen do pilířů, jde podle mě o v podstatě jeden pilíř jako celek. Lze to vidět na provázanosti jednotlivých pilířů, kdy jeden podmiňuje druhý. V takto chaotické legislativní smršti se lze jen velmi těžko orientovat, natož předvídat možné konsekvence navrhované úpravy. Velký problém vidím také v tom, že velká část tohoto systému je založena na obcházení primárních smluv, jelikož chybí politický konsensus k jejich změně. To ovšem vede k polovičatým a nedokonalým řešením.

Druhou rovinou je koncept samotné Evropské unie. Mnohé státy a jejich představitelé již dnes vidí proces integrace jako problematický, a chtěli by jej spíše „příbrzdit“ nebo se dokonce vrátit zpět. Jsou zde ale také státy, které mají vizi evropské federace či konfederace. Dle mého názoru tedy zjednodušeně půjde o „boj“ „severu proti jihu“, totiž, že pro severské státy bude primární řešení problémů *pro futuro*, tedy stanovit jasná pravidla pro dohled a regulaci přičemž vstoupit budou moci pouze zdravé banky. Pro „jih“ bude stěžejní vyřešit dluhy minulosti.

Avšak funkční a efektivní koncept bankovní unie si bez hlubší integrace, a to zejména fiskální a politické, neumím představit. Mnohé současné problémy totiž nejsou důsledkem finanční krize, ale výsledkem neschopnosti přijímat rychlá, jednotná a efektivní rozhodnutí. To je základní, a dle mého názoru největší, deficit současné evropské integrace. Je nutné nejprve vyřešit otázku politické vize Evropské unie a zjistit, zda je politická vůle k hlubší integraci, popřípadě jakého typu. Teprve poté se Evropa bude moci, nejen v této oblasti, vymanit z neúplných a nekonceptních *ad hoc* řešení.

## Seznam použitých zdrojů

- [1] BALTA, Narcissa, DELGADO. Juan. Home Bias and Market Integration in the EU. CESifo Economic Studies [online]. 2009, roč. 55, č. 1 [cit. 2013-11-19]. Dostupné z WWW:<  
<http://cesifo.oxfordjournals.org/content/55/1.toc> >
- [2] BUSUIOC, Madalina. Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope. European Law Journal. vol. 19, issue 1, p. 111-125. Dostupný z WWW:<  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eulj.12016/abstract>>
- [3] DE LAROSIERE, Jacques, Otmar ISSING, Rainer MASERA, Callum MC CARTHY, Lars NYBERG, José PÉREZ a Onno RUDING. *The High Level Group On Financial Supervision in the EU Report*. 2009. OECD (2013) Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard. Final Report
- [4] GROSS, Daniel. An incomplete step towards a banking union. CEPS Commentary, 5.7. 2012, Dostupný z WWW: < <http://www.ceps.eu/book/incomplete-step-towards-banking-union>>
- [5] KLAUS, Václav. Bankovní unie je pro ekonomu protimluv. Ten termín neexistuje. [online]. [cit. 2013-09-26]. Dostupné z WWW: [http://ekonomika.idnes.cz/klaus-bankovni-unie-je-pro-ekonomu-protimluv-fnl-/ekonomika.aspx?c=A121019\\_164226\\_ekonomika\\_neh](http://ekonomika.idnes.cz/klaus-bankovni-unie-je-pro-ekonomu-protimluv-fnl-/ekonomika.aspx?c=A121019_164226_ekonomika_neh)
- [6] KRUGMAN, Paul, Robin WELLS a Kathryn GRADDY. *Essentials of Economics*. 2011, 890 s. Second Edition. ISBN 13: 978-1-4292-1829-0.
- [7] PERSSON, Mats a Raoul RUPAEL: The Eurozone banking union: A game of two halves. In: [online]. vyd., 2012 [cit. 2014-2-20].
- [8] QUAQLIA, Lucia. Financial regulation and supervision in the European Union after the crisis. Journal of Economic Policy Reform. vol. 16, issue 1, p. 17-30. Dostupný z WWW:<  
[http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17487870.2012.755790#.Uznevfl\\_uSo](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17487870.2012.755790#.Uznevfl_uSo)>
- [9] The challenges of Europe's fourfold union. In: VERÓN, Nicolas. [online]. 2012 [cit. 2014-03-26].
- [10] SINGER, Miroslav. Kam směřuje bankovní regulace: názor ČNB [online]. [cit. 2013-10-15]. Seminář KPMG. Dostupné z WWW: <  
[http://www.cnb.cz/cs/o\\_cnb/bankovni\\_rada/clenove\\_bankovni\\_rady/singer\\_projevy.html](http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/bankovni_rada/clenove_bankovni_rady/singer_projevy.html) >
- [11] SHOENMAKER, Dirk. Banking Supervision and Resolution. The European Dimension. Law and Financial Markets Review, 2012, vol. 6, p. 52-60. Dostupný z WWW:<  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1982168](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1982168)>

- [12] SHOENMAKER, Dirk. The Financial Trilemma. Elsevier Journal (Economic Letters). 2011. Vol. 111, issue 1, p.57-59. Dostupný z WWW:< [http://personal.vu.nl/d.schoenmaker/Financial\\_Trilemma.pdf](http://personal.vu.nl/d.schoenmaker/Financial_Trilemma.pdf)>
- [13] TOMŠÍK, Vladimír. Bankovní unie: “One size fits all?” ?” [online]. [cit. 2013-10-4]. Seminář Centra pro ekonomiku a politiku. Dostupné z WWW: <[https://www.cnb.cz/cs/o\\_cnb/bankovni\\_rada/clenove\\_bankovni\\_rady/tomsik\\_projevy.html](https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/bankovni_rada/clenove_bankovni_rady/tomsik_projevy.html) >
- [14] WOLFF, Guntram a Carlos DE SOUSA. A banking union of 180 or 91 %?. [online]. 2012 [cit. 2013-09 27]. Dostupné z: <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/965-a-banking-union-of-180-or-91-percent/#.USCW4Geh81J>
- [15] WOLFF B., SAPIR A.: „The neglected side of banking union: reshaping Europe’s financial system“ 2013
- [16] Systemic Risk in Insurance: An analysis of insurance and financial stability. Special Report of the Geneva Association. In: [online]. 2010. [cit. 2013-6-20]. Dostupné z WWW:<[https://www.genevaassociation.org/media/99228/ga2010-systemic\\_risk\\_in\\_insurance.pdf](https://www.genevaassociation.org/media/99228/ga2010-systemic_risk_in_insurance.pdf)>
- [17] ECB Said to Favour 6% Capital Requirement in Stress Test. [online]. [cit. 2014-01-29]. Dostupné z WWW: <<http://www.bloomberg.com/news/2014-01-15/ecb-said-to-favor-6-capital-requirement-in-stress-test-of-banks.html>>
- [18] ECB Capital Definition Tougher in Stress Test Than Review. [online]. [cit. 2014-01-29]. Dostupné z WWW: <<http://www.bloomberg.com/news/2013-10-23/ecb-applies-8-capital-buffer-to-124-banks-in-asset-test.html>>
- [19] "True" euro zone stress test could show \$1 trillion hole in banks - study. [online]. [cit. 2014-01-29]. Dostupné z WWW: <<http://www.reuters.com/article/2014/01/16/eurozone-stresstests-estimate-idUSL5N0KQ2BR20140116>>
- [20] European Banking Federation, EUROPEAN BANKING SECTOR Facts and Figures 2012.