



# Vytváření finanční unie: stane se eurozóna atraktivní pro další členy?

**Kryštof Kruliš**





## Úvod

Finanční unie je odpovědí na problémy, se kterými se eurozóna potýkala od finanční krize v roce 2008. Zejména řádná implementace *acquis* bankovní unie by měla přispět k odvrácení obdobných problémů v budoucnu a dát jasnější pravidla pro jejich řešení. Přípravovaná unie kapitálových trhů by měla s bankovní unií vytvářet dvě nohy finanční unie. Po anglosaském vzoru by pak i evropský kontinent mohly mít alternativní zdroj financování podniků, kromě úvěrového financování prostřednictvím bank. To by znamenalo nejen obecný ekonomický přínos, ale zároveň i příslib větší stability pro případ opakování bankovní krize, se kterou se eurozóna potýkala v posledních letech.

Dopadové studie zpracovávané příslušnými institucemi České republiky opakovaně shledávají, že vstup do bankovní unie není v současném stavu v českém zájmu. Bankovní systém ČR je v relativně lepší kondici, než je tomu v řadě států eurozóny. Přetrvávající nevyjasněnost konečné podoby bankovní unie nadále způsobuje, že na některé zásadní otázky ohledně podoby dobrovolného přistoupení České republiky nelze prozatím nalézt jednoznačnou odpověď. I mezinárodní instituce, včetně Mezinárodního měnového fondu, upozorňují na problematičnost dobrovolného přistoupení k bankovní unií vzhledem k tomu, že země stojící mimo eurozónu mají nerovný přístup k likviditě Evropské centrální banky a nemohou také využít Evropský mechanismus stability, dokud nezavedou společnou měnu. Obdobným způsobem jako Česká republika vyhodnocují otázku případného zapojení do bankovní unie i ostatní státy Evropské unie neplatící eurem.

Hlavním přínosem vytvoření bankovní unie tak může být rehabilitace eurozóny coby uskupení, které se dokáže učit z vlastních chyb a shodnout se na pravidlech (například v otázce omezování morálního hazardu při záchraně velkých bank), která by do budoucna měla snížit pravděpodobnost jejich opakování. Z eurozóny by se tak znovu mohl stát atraktivní klub.

Jak lze hodnotit dosavadní pokrok při vytváření bankovní unie? Mohou otazníky nad stabilitou bankovního sektoru v Itálii urychlit dokončení bankovní unie, nebo politické ohledy vůči drobným držitelům bankovních dluhopisů v Itálii podkopou aplikaci jednotného mechanismu pro řešení krizí hned v prvním roce, kdy tento mechanismus vstoupil v platnost? Má Česká republika mimo bankovní unií dostatek nástrojů, aby zabránila přelévání nestability do českého bankovního systému? Jaký je postoj bank působících na území České republiky - podporují vstup do bankovní unie, nebo nikoliv? Je způsob zpracování studie dopadů účasti, či neúčasti České republiky v bankovní unií čtyřmi vrcholnými úřady státu ten správný, nebo je na místě uvažovat i o nezávislém posouzení? Neodsune se s rezignací britského komisaře Jonathana Hilla projekt vytvoření unie kapitálových trhů na vedlejší kolej? Má se Česká republika do projektu zapojit a podporovat ho?

## Eurozóna se dále integruje pod taktovkou pěti předsedů

V červnu 2015 byla představiteli institucí Evropské unie přijata tzv. **zpráva pěti předsedů**, která načrtla harmonogram jednotlivých kroků na cestě k dokončení hospodářské a měnové unie do roku 2025.<sup>1</sup> Třetí kapitola této zprávy je věnována dokončování tzv. finanční unie, která je považována za nezbytný předpoklad dalšího sblížování ekonomik jednotlivých zemí eurozóny a tedy dokončení hospodářské

<sup>1</sup> Completing Europe's Economic and Monetary Union. Červen 2015. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf) [24/09/2016].



unie. Dva hlavní pilíře finanční unie tvoří i) bankovní unie a ii) unie kapitálových trhů. Zpráva v úvodu této kapitoly hodnotí dosavadní zkušenosti s fungováním eurozóny v období následujícím po finanční krizi a identifikuje oblasti, ve kterých by nově zavedené instituty měly přispět k fungování skutečně jednotné finanční unie. Řada kroků, zejména v oblasti postupného vytváření bankovní unie, byla již přijata, či by měla přijít na pořad dne ještě v tzv. první fázi „prohlubování prostřednictvím činů“ (tj. do jara 2017).

## Bankovní unie

Cílem **bankovní unie** je zejména zajistit jednotnou úroveň důvěry v bankovní instituce napříč eurozónou, popřípadě i v rámci dalších států Evropské unie, které se k ní chtějí připojit. Cílem je tak oddělit finanční stav bank od fiskální situace zemí, ve kterých banky působí.

Nejširším základem bankovní unie je **jednotný soubor pravidel**, zahrnující základní směrnice a nařízení Evropské unie regulující bankovní sektor. Tento soubor pravidel je platný a účinný ve všech členských státech bez ohledu na to, zda jsou členy eurozóny, či nikoliv.

Bankovní unie zemí eurozóny je doplněna o další nadstavbové pilíře, a to:

- **jednotný mechanismus dohledu** – vykonávaný Evropskou centrální bankou (ve vztahu k největším bankám) a centrálními bankami zúčastněných států (ve vztahu k ostatním bankám) začal fungovat 4. listopadu 2014.

Česká republika se jednotného mechanismu dohledu neúčastní. Banky se sídlem v České republice tak nadále podléhají dohledu České národní banky. Výjimkou jsou však pobočky zahraničních bank působící v České republice na základě tzv. jednotné licence Evropské unie (například nizozemská ING Bank nebo německá Commerzbank), které podléhají primárně bankovnímu dohledu ve svém domovském státě a pokud jde o pobočky bank zařazených na seznam významných bank eurozóny, podléhají od listopadu 2014 dohledu Evropské centrální banky.

- jednotný mechanismus pro řešení krizí, který vstoupil v platnost 1. ledna 2016. Jeho hlavním úkolem je nastavit pravidla pro záchranu bank v problémech. Jedním z hlavních principů jeho fungování je, aby náklady na řešení krize dopadly primárně na investory (akcionáře, držitele dluhopisů a vkladatele s částkou nad hodnotu krytou pojištěním vkladů) a nikoliv na státy a daňové poplatníky, tzv. pravidlo *bail-in* (přednost rekapitalizace z vlastních zdrojů). Dodržování tohoto principu projde zatěžkávací zkouškou v souvislosti s aktuální problematickou situací bankovního sektoru v Itálii. Až třetina dluhopisů významných italských bank je držena drobnými investory, kteří se dovolávají nedostatečnosti informací při koupi dluhopisů o jejich rizikovitosti. Pravidla Evropské unie pro řešení krizí a ozdravné postupy ve vztahu k úvěrovým institucím a investičním podnikům<sup>2</sup> Česká republika zakotvila v zákoně č. 374/2015 Sb. o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, ze dne 10. prosince 2015. Česká republika rovněž podepsala mezinárodní dohodu o převádění a sdílení příspěvků do

<sup>2</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012.



jednotného fondu pro řešení krizí,<sup>3</sup> ta pro ni však nabude účinnosti až dnem přistoupení k bankovní unii.

## Problematika přistoupení České republiky k bankovní unii:

Programové prohlášení vlády s odkazem na úzké propojení českého finančního sektoru s evropským zdůrazňuje záměr aktivně hájit zájmy České republiky ve vznikající bankovní unii, včetně přípravy na přistoupení.<sup>4</sup> Tento záměr našel odraz ve zpracování dopadové studie zaměřené na případnou účast České republiky v bankovní unii a její plánovaná pravidelná přezkoumávání. Na přípravě této studie se podílí Ministerstvo financí, Úřad vlády, Ministerstvo zahraničních věcí a Česká národní banka. První dopadová studie vzešlá ze spolupráce uvedených úřadů byla projednána vládou 9. února 2015 a jejím výsledkem bylo stanovisko, které nedoporučuje České republice v daném stádiu vstup do bankovní unie a navrhuje „vyčkávací taktiku“ s přezkoumáním výsledků v horizontu 18 měsíců.<sup>5</sup> K prvnímu přezkoumání studie došlo dříve, než bylo původně avizováno. Vláda tuto aktualizovanou verzi projednala 30. května 2016.<sup>6</sup> Pro doporučení pokračovat ve vyčkávací taktice aktualizovaná verze studie našla oporu jak v mezinárodních studiích o bankovní unii,<sup>7</sup> tak v analýze současného stavu českého bankovního systému, který ve srovnání s řadou zemí eurozóny vykazuje vyšší míru stability.<sup>8</sup>

- V rámci 41 vybraných faktorů bankovního dohledu, regulace a finanční stability pouze tři faktory
  - Udělování bankovních licencí – účast na schvalování všech žádostí o licenci v rámci celé bankovní unie,
  - Posuzování nabývání kvalifikovaných účastí – účast na schvalování kvalifikovaných účastí v rámci celé bankovní unie, a nově oproti původní studii i
  - Ovlivnění pozice ECB k iniciativám Evropské komise k revizi regulatorních pravidel,

vyzněly jednoznačně pro vstup České republiky do bankovní unie. Zbylé faktory byly většinou řazeny do kategorie faktorů proti vstupu nebo do neutrální kategorie. Jednoznačně nejkonzervativnějším způsobem (tedy „proti vstupu“) postupovala při řazení jednotlivých faktorů Česká národní banka. Naproti tomu Ministerstvo zahraničních věcí a Úřad vlády u některých faktorů (ne vždy však u těch

<sup>3</sup> Mezinárodní dohodu o převádění a sdílení příspěvků do jednotného fondu pro řešení krizí. Dostupné na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8457-2014-INIT/cs/pdf> [25/09/2016].

<sup>4</sup> Vláda ČR. Programové prohlášení vlády. Dostupné online na: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/> [24/09/2016].

<sup>5</sup> MF ČR ve spolupráci s MZV ČR, ÚV ČR a ČNB. STUDIE DOPADU ÚČASTI ČI NEÚČASTI ČR V BANKOVNÍ UNII. Únor 2015. Dostupné online na: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/regulace/bankovnictvi/zakladni-informace/2015/studie-dopadu-ucasti-ci-neucasti-cr-v-ba-20801> [22/04/2015].

<sup>6</sup> MF ČR ve spolupráci s MZV ČR, ÚV ČR a ČNB. Aktualizace studie dopadu účasti či neúčasti ČR v bankovní unii.

Květen 2016. Dostupné online na: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/regulace/bankovnictvi/zakladni-informace/2015/studie-dopadu-ucasti-ci-neucasti-cr-v-ba-20801> [24/09/2016].

<sup>7</sup> Např. argument Mezinárodního měnového fondu, že země stojícím mimo eurozónu mají nerovný přístup k likviditě Evropské centrální banky a nemohou využít Evropský mechanismus stability, dokud nezavedou společnou měnu.

<sup>8</sup> MF ČR ve spolupráci s MZV ČR, ÚV ČR a ČNB. Aktualizace studie dopadu účasti či neúčasti ČR v bankovní unii. Květen 2016. Dostupné online na: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/regulace/bankovnictvi/zakladni-informace/2015/studie-dopadu-ucasti-ci-neucasti-cr-v-ba-20801> [24/09/2016], str. 7.



samých) více tendovaly k vyslovení podpory vstupu do bankovní unie. Oproti původní studii však došlo k určitému sblížení postojů, když v aktualizované studii již nelze nalézt faktory, které by jednotlivé instituce interpretovaly zcela odlišně.

## Unie kapitálových trhů

Bankovní unii by měla coby druhý, paralelně budovaný pilíř finanční unie doplnit tzv. **unie kapitálových trhů**. Tento plán má za cíl propojit kapitálové trhy v Evropské unii a vytvořit z nich plnohodnotný alternativní zdroj *equity* financování k úvěrovému financování od bank, který na evropském kontinentě tradičně dominuje. Kontinentální ekonomiky se tak výrazně odlišují od fungování ekonomik zejména v anglosaském světě (USA, Kanady, Austrálie a do jisté míry i Spojeného království). Období bankovní krize tak na evropskou kontinentální ekonomiku dopadá daleko silněji, než je tomu v jiných částech světa. Ochromení úvěrů znamená vyschnutí zdroje financování podnikové sféry bez možnosti relevantních alternativ. Unie kapitálových trhů je tak projektem umožňujícím lepší distribuci kapitálu napříč evropskou osmadvacátkou, resp. sedmadvacátkou. Evropská komise navrhla akční plán<sup>9</sup> postupných kroků (zaměřených zejména na odstranění překážek přeshraničního investování) s cílem dokončit unii kapitálových trhů do roku 2019.

<sup>9</sup> Evropská komise. Brusel 30.9. 2015. COM (2015) 468 final. Dostupné na: [http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf) [26/09/2016].



## Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



[www.amo.cz](http://www.amo.cz)



[info@amo.cz](mailto:info@amo.cz)



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



[www.facebook.com/AMO.cz](https://www.facebook.com/AMO.cz)



[www.twitter.com/amo\\_cz](https://www.twitter.com/amo_cz)



[www.linkedin.com/company/amocz](https://www.linkedin.com/company/amocz)



[www.youtube.com/AMOcz](https://www.youtube.com/AMOcz)

---

## Kryštof Kruliš

Kryštof Kruliš je analytikem Výzkumného centra AMO se zaměřením na vnitřní trh a právo EU a vztah EU a anglofonních zemí.



[krystof.krulis@amo.cz](mailto:krystof.krulis@amo.cz)

---

Briefing paper byl připraven v rámci projektu „Eurozóna 2.0 – středoevropská odpověď“, který je podpořen Konrad-Adenauer-Stiftung. Text nevyjadřuje názory Konrad-Adenauer-Stiftung.