

**Jak se EU poučila
z finanční krize
a krize státního
dluhu v letech
2008–2012**



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

2020

Obsah

	Body
Shrnutí	I–XIII
Úvod	01–08
Základní informace	01–05
Rozsah a koncepce přezkumu	06–08
Hlavní příčiny finanční krize a dluhové krize eurozóny v EU	09–17
Hlavní příčiny finanční krize v roce 2008 v EU	09–10
Hlavní příčiny krize veřejného dluhu v eurozóně	11–17
Reakce EU na finanční krizi	18–76
Přehled	18
Institucionální reakce na finanční krizi	19–36
Hlavní vývoj	19–25
Pokrok a hlavní výzvy	26–36
Opatření pro zvýšení odolnosti finančního sektoru	37–76
Hlavní vývoj	37–47
Pokrok a hlavní výzvy	48–76
Reakce EU na krizi státního dluhu	77–92
Přehled	77
Institucionální reakce na krizi státního dluhu	78–83
Hlavní vývoj	78–81
Pokrok a hlavní výzvy	82–83
Reakce v oblasti tvorby politik s cílem zlepšit správu ekonomických záležitostí	84–92
Hlavní vývoj	84–88
Pokrok a hlavní výzvy	89–92
Dopad krize covid-19 a prvotní opatření EU v reakci na ni	93–114

Finanční sektor	95–105
Prvotní dopad krize covid-19	95–99
Prvotní reakce EU	100–105
Fiskální a hospodářská politika	106–114
Prvotní dopad krize covid-19	106–108
Prvotní reakce EU	109–114
Závěrečné poznámky	115–127

Přílohy

Příloha I – Podobné rysy tří evropských orgánů dohledu

Příloha II – Čtyři hlavní fáze rámce EU pro řízení krizí bank

**Příloha III – Příklady nákladů spojených s finanční a dluhovou krizí
a nákladů spojených s krizí covid-19**

**Příloha IV – Přehled prvotních opatření přijatých na úrovni EU
v reakci na krizi covid-19**

**Příloha V – Přehled hlavních druhů opatření státní podpory
v reakci na krizi covid-19**

Glosář

Seznam zkratek

Tým EÚD

Shrnutí

I Globální finanční krize a následná hospodářská krize a dluhová krize v eurozóně v letech 2008–2012 měly **dlouhodobé dopady na růst a fiskální stabilitu v EU**. Slabá místa finančního systému EU, nedostatečné politické nástroje a existující prostředí dohledu a regulace, jakož i neúplná institucionální architektura eurozóny jejich dopady ještě zesílily.

II EU z těchto krizí vyvodila poučení a reagovala na ně. Evropský účetní dvůr od vypuknutí uvedených krizí zveřejnil řadu zvláštních zpráv týkajících se této oblasti. V tomto přezkumu, který není auditem, **popisujeme vývoj za poslední desetiletí spolu s přetrvávajícími výzvami, potenciálními riziky nebo nedostatky v politikách**. Vycházíme z našich předešlých auditů a jiných přezkumů prováděných orgány nebo institucemi EU a dalšími příslušnými mezinárodními organizacemi. Náš přezkum poskytuje aktuální přehled probíhající debaty o tom, jak reagovat na budoucí výzvy.

III **Popisujeme finanční a institucionální reformy**. EU zpřísnila regulaci bank a dohled nad nimi a vytvořila rámec pro řádné řešení krizí bank. Byly zřízeny evropské orgány dohledu a posílena mikroobezřetnostní a makroobezřetnostní pravidla pro banky a příslušné orgány dohledu. EU také zřídila nové instituce a vypracovala politiky pro hospodářskou koordinaci EU a podporu členských států v obtížích.

IV Tato regulační a institucionální opatření spolu s významnou finanční a ekonomickou podporou pro banky a členské státy v obtížích vytvořila **odolnější ekonomiku EU**. Banky byly povinny zlepšit své kapitálové rezervy a řízení rizik a likvidity. Začaly snižovat míru úvěrů se selháním.

V **Poukazujeme na přetrvávající problémy**. Například ve finančním sektoru jde o nízkou ziskovost bank, přetrvávající existenci klesajícího, přesto však stále vysokého počtu úvěrů se selháním v některých členských státech, způsobilost některých bank k řešení krize a nutnost dovést bankovní unii a vybudovat unii kapitálových trhů.

VI Opatření státní podpory na podporu bank a fiskální stimuly pomohly stabilizovat ekonomiku v rané fázi krize, vedly však k významnému nárůstu veřejného dluhu. To spolu s pochybnostmi trhu ohledně odolnosti institucionální architektury eurozóny vyvolalo velký tlak na výnosy státních dluhopisů a úvěrové ratingy některých členských států a krize státního dluhu se přelila zpět do bankovního sektoru a širší ekonomiky.

VII EU podnikla důležité kroky, aby přerušila vazbu mezi bankami a státem

(označovanou také jako „bludný kruh“) snížením závislosti bank, které čelí riziku selhání, na veřejných prostředcích, a vyvinula nezbytné nástroje pro řádné řešení krizí bank.

Členské státy EU přijaly důležitá fiskální a ekonomická opatření, aby zabránily nadměrným schodkům, a zlepšily tak svou fiskální situaci.

VIII Tyto reakce na krize v letech 2008–2012 vedly k **větší kontrole finančního systému a bankovnímu systému s lepšími rezervami v oblasti kapitálu a likvidity a možnostmi rekapitalizace z vnitřních zdrojů**. Přepracovaná a nová mikroobezřetnostní pravidla se používala k monitorování jednotlivých finančních institucí a makroobezřetnostní politika slouží k monitorování a řešení systémových rizik.

IX Reakce rovněž vedly k **posílenému monitorování a koordinaci fiskálních a hospodářských politik členských států**. Evropský semestr, který byl zaveden v roce 2010, nabízí rámec pro koordinaci hospodářských politik v celé EU a naše audity v této oblasti prokázaly dobrou kvalitu analýz, které vedly k relevantním doporučením. Nízká míra jejich úplného nebo podstatného provedení však nadále představuje výzvu.

X Krize se dotkly i dalších odvětví, zejména **pojišťovnictví, penzijních fondů a nebankovních finančních zprostředkovatelů**. Byly vypracovány politiky ke zmírnění rizik, která by z těchto odvětví mohla pramenit. EU vytvořila posílený regulační rámec EU pro odvětví pojišťovnictví a penzijního pojištění a zavedla nová pravidla pro regulaci a posílení veřejného dohledu nad nebankovními finančními zprostředkovateli a nad deriváty a obchody zajišťujícími financování. Ačkoli bylo vynaloženo významné úsilí na prosazování jednotného a komplexního dohledu ve všech členských státech, je regulatorní arbitráž nadále skutečností a sbližování v oblasti dohledu stále představuje problém.

XI Od jejich zřízení **byly orgánům dohledu na úrovni EU přiznány další pravomoci, většina klíčových rozhodnutí se však stále přijímá na úrovni členských států**. Naše audity odhalily nedostatky v řízení protichůdných národních a unijních zájmů, které stále nejsou vyřešeny. Kromě toho se pro evropské orgány dohledu plánuje více zdrojů za podmínky, že budou v nadcházejících letech schváleny v ročních rozpočtech.

XII **Pandemie covid-19 bude důležitou zkouškou odolnosti hospodářské a finanční architektury EU**. Dopad pandemie je daleko rozsáhlejší než dopad finančních krizí v roce 2008, a to jak z hlediska šíře hospodářského účinku, tak z hlediska rozsahu veřejné reakce, což potvrzují připravovaná fiskální opatření a intervence.

XIII EU zasáhla prostřednictvím řady opatření. Dočasné výjimky z pravidel státní podpory a aktivace obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu umožňují členským státům provádět opatření na podporu podnikání a fiskální opatření neprodleně. **Pro schopnost zavádět opatření, a tudíž pro ekonomický dopad pandemie je však velmi významné fiskální zdraví členského státu před krizí covid-19.** Bude třeba provést postupné reformy, a to zejména v členských státech s nízkým potenciálním hospodářským růstem anebo vysokým zadlužením. Krize covid-19 s sebou nese riziko prohlubování hospodářských rozdílů v EU.

Úvod

Základní informace

01 Od globální finanční krize v roce 2008 uplynulo více než deset let, její dopad na evropské ekonomiky byl však hluboký. V roce 2010 se Evropa potýkala s bankovní krizí a s dluhovou krizí v eurozóně. V důsledku toho jí vznikly značné veřejné náklady a **prošla nejhorší recesí od založení EU**. Krize měly dlouhotrvající dopady na hospodářství řady členských států.

02 Krize měly strukturální důsledky. Hospodářská prognóza Komise z podzimu 2016¹ ukazuje, že **potenciální růst v eurozóně klesl z 1,9 % v letech 2000–2008 na 0,5 % v letech 2009–2014**. Z analýzy rovněž vyplývá, že celkové investice v EU se v letech 2008 až 2013 snížily přibližně o 20 % a navzdory oživení a novému investičnímu plánu EU **investice jako podíl na HDP stále nedosáhly úrovně před krizí. Souhrnná výše veřejného dluhu EU**, která byla vysoká již před krizí (mezi 60 a 70 % HDP), **v desetiletí po krizi neklesla pod 80 %**.

03 Reakce na krize zahrnovala **budování institucí na úrovni EU nebo na mezivládní úrovni**: patřily mezi ně Evropský systém dohledu nad finančním trhem, bankovní unie, přechodný Evropský nástroj finanční stability, Evropský mechanismus stability a Evropská fiskální rada.

04 Reakce zahrnovala rovněž intenzivní program reforem EU zaměřený na **posílenou regulaci, dohled, řádné řešení krizí bank, hospodářskou koordinaci a podporu členských států v obtížích**. Její součástí byly: posílená pravidla mikroobezřetnostního a makroobezřetnostního dohledu pro banky a jejich orgány dohledu, nový rámec řízení krizí pro banky, které jsou v selhání nebo jejichž selhání je pravděpodobné, akční plán unie kapitálových trhů, dočasný evropský mechanismus finanční stability, reformy Paktu o stabilitě a růstu, zvýšená hospodářská koordinaci v rámci evropského semestru, postup při makroekonomické nerovnováze, Evropský mechanismus stability (zřízený jako mezivládní instituce) a přímé měnové transakce Evropské centrální banky.

05 Pandemie covid-19 způsobila hospodářský šok, který se stále vyvíjí. Řádné oživení bude záviset na **poučení z poslední krize a na povědomí o zjištěných slabých místech**.

¹ Evropská komise, *Economic Forecast Autumn 2016: Modest growth in challenging times*, s. 64, listopad 2016.

Kromě problémů, které stále pociťujeme od poslední krize, přinesla pandemie covid-19 i řadu problémů nových.

Rozsah a koncepce přezkumu

06 Tento přezkum není auditem. Setkali jsme se a provedli jsme konzultace s hlavními dotčenými orgány a institucemi na úrovni EU (GŘ Komise ECFIN a FISMA, ECB, ESRB, SRB, EBA, ESMA a EIOPA) a přezkoumali jsme velké množství nových předpisů EU, pokynů a studií zveřejněných během desetiletí uplynulého od uvedených krizí. Přezkum rovněž shrnuje zjištění z řady zvláštních zpráv týkajících se této oblasti od doby krizí.

07 Přezkum byl považován za důležitý, protože se v něm souhrnně posuzují **reakce EU deset let po krizích**. Během přezkumu význam této práce ještě vzrostl kvůli krizi vyvolané pandemií covid-19 a přezkum nabízí dobře načasovaný přehled probíhající debaty o tom, jak reagovat na budoucí výzvy. Nabízíme shrnutí klíčových opatření, která EU přijala v reakci na krize, dosaženého pokroku, přetrvávajících výzev, potenciálních rizik nebo nedostatků v politikách a informací o prvních reakcích na krizi covid-19, jímž doplňujeme naši další souběžnou práci na toto téma².

08 Náš přezkum vymezuje hlavní příčiny finanční krize a činitele, které vedly ke krizi státního dluhu a hospodářské krizi v eurozóně a v EU. Přinášíme přehled:

- 1) institucionálních a politických reakcí EU na **finanční krizi** a výzev, kterým stále čelí subjekty v oblasti regulace a dohledu a hospodářské subjekty v různých odvětvích v rámci systému;
- 2) institucionálních a politických reakcí EU na **krizi státního dluhu**, včetně hlavních oblastí, v nichž bylo dosaženo pokroku, a přetrvávajících problémů;
- 3) prvotního dopadu **krize covid-19**, jenž byl v EU patrný v době přezkumu, prvních reakcí EU na tento dopad a aktuálních výzev.

² Činnost EÚD související s pandemií covid-19 zahrnuje: stanovisko EÚD č. 3/2020 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení EU o využití evropských strukturálních a investičních fondů v reakci na šíření onemocnění covid-19, probíhající přezkum týkající se příspěvku EU k reakci na onemocnění covid-19 v oblasti veřejného zdraví a probíhající přezkum reakce na onemocnění covid-19 v podobě hospodářských opatření: opatření a výzvy v kontextu hospodářské koordinace EU.

Hlavní příčiny finanční krize a dluhové krize eurozóny v EU

Hlavní příčiny finanční krize v roce 2008 v EU

09 Globální finanční krize v roce 2008 vznikla na americkém trhu s nemovitostmi, když praskla bublina rizikových hypotečních úvěrů na bydlení. Tato situace vedla k závažným bankovním ztrátám a v roce 2008 se přelila i do EU, a to zejména prostřednictvím sekuritizovaných úvěrů. Kromě toho, že byla krize zesílena stávajícími nedostatky finančního systému EU, odhalila také **slabá místa systémů dohledu, nástrojů politiky a regulačního prostředí** v EU a v jejích členských státech.

10 Odlišné hospodářské a finanční podmínky a politiky v různých členských státech EU na počátku krize vedly k odlišným dopadům. Některé **příčiny krize však byly** pro finanční systém EU **společné**, například rámec regulace a dohledu a opatření v oblasti správy ekonomických záležitostí (viz [tabulka 1](#)).

Tabulka 1 – Přehled hlavních příčin finanční krize v EU

Oblast	Hlavní příčiny
Finanční systém	○ Slabá správa a řízení společností a nedostačující řízení rizik, kdy jsou rizika nedostatečně monitorována a interně řízena, zejména pokud jde o podávání žádostí o úvěr a poskytování úvěrů (vznik úvěru), koncentrace expozic u specifických aktiv (například expozice vůči nemovitostem v některých členských státech EU) a o některé složité finanční produkty, které byly v dané době do značné míry mimo rozsah působnosti jakékoli regulace; ○ Nedostatečné rezervy v oblasti kapitálu a likvidity v porovnání s mírou vzniklého rizika, kdy řada významných institucí měla základnu vlastního kapitálu, která v době krize činila méně než 3 % jejich bilanční sumy; ○ Pády velkých bank, „jejichž velikost nedovolovala jejich selhání“ (například Lehman Brothers v USA), nebo riziko selhání velkých bank v EU způsobily systémový stres v celém bankovním sektoru.

Rámec regulace a dohledu	○ Nedostatečný mikroobezřetnostní dohled nad kvalitou interního řízení rizik a přiměřenosti kapitálu a likvidity; ○ Odlišná pravidla v různých členských státech v rámci vnitřního trhu a nedostatečná koordinace na úrovni EU pro velké finanční instituce působící přes hranice a na více trzích; ○ Chybějící mechanismy pro řešení krize bank a odpovídající mechanismy likvidace pro finanční instituce a neexistující unijní rámec pro řešení selhání přeshraničních finančních institucí.
Správa ekonomických záležitostí	○ Nízké úrokové sazby před krizí přispěly ke vzniku bublin na trhu nemovitostí; ○ Makroekonomické nerovnováhy z doby před krizí zůstaly z velké části neřešeny, přičemž pro systémová rizika neexistoval v EU žádný makroobezřetnostní rámec; ○ U finančních institucí a v širší ekonomice před krizí nebo v důsledku krize narostla vysoká míra zadluženosti a v některých členských státech eurozóny došlo k nevyváženému růstu. Tento stav vyvolal tlak na výnosy státních dluhopisů a finanční nestabilitu a ztěžoval získání finančních prostředků z kapitálových trhů, což během krize vyvolalo nutnost pomoci.

Zdroj: Evropský účetní dvůr (EÚD).

Hlavní příčiny krize veřejného dluhu v eurozóně

11 Před krizí **byly monitorování a kontrola veřejných financí slabé** a v některých členských státech existovaly **nízké fiskální rezervy**. **Koordinace hospodářských politik na úrovni EU byla rovněž nedostatečná**, neboť například umožňovala odchylky u základních ekonomických veličin, ztrátu konkurenceschopnosti a nepružnost trhů práce a výrobních trhů. **Chybějící robustní nadnárodní rámec bankovního dohledu a řešení krizí bank** navíc znamenal fragmentaci a riziko vzniku „bludného kruhu“ mezi bankami a státním sektorem.

12 Finanční krize vedla k **vysokým ztrátám v bankovním sektoru**. Následné rekapitalizace z vnějších zdrojů vedly ke stresu na trzích se státními dluhopisy, který dále posílily i pochybnosti investorů ohledně architektury eurozóny a udržitelnosti úrovně veřejného dluhu, což způsobilo vedlejší účinky v ekonomice. Přestože státní podpora bank, ušlé daňové příjmy a další automatické stabilizátory spolu s ostatními stimulačními fiskálními opatřeními pomohly stabilizovat ekonomiku v rané fázi krize, vedly také k významnému **nárůstu již tak vysoké míry veřejného dluhu**.

13 Od roku 2009 vyvolával nárůst dluhu **tlak na výnosy státních dluhopisů a úvěrové ratingy** některých členských států, a vedl dokonce k obavám investorů z rozpadu eurozóny. Členské státy vstoupily do krize za různých fiskálních a makroekonomických okolností a odliv kapitálu z některých zemí umocnil **makroekonomické nerovnováhy existující již před krizí**.

14 **Programy finanční pomoci EU** pro Řecko a Irsko v roce 2010, podpořené mimořádnými měnovými intervencemi ECB, měly řešit základní fiskální problémy a přenos měnové politiky a zabránit šíření problémů. Následně byla finanční pomoc zapotřebí i v Portugalsku (2011), Španělsku (2012) a na Kypru (2013).

15 Výrazem „**bludný kruh**“ se označují situace, kdy se rizika související se slabými místy bank a zadlužeností států navzájem posilují. V některých členských státech vedla nezbytná **rekapitalizace bank z vnějších zdrojů** bank k vysoké úrovni státního dluhu. Na druhé straně se snížila kvalita aktiv bank, které držely velké množství „domácích“ státních dluhopisů, a bankovní systém byl oslaben. V jiných členských státech přinesla vysoká míra zadluženosti bankám problémy. V letech 2012 a 2013 zaznamenalo záporné tempo růstu HDP také mnoho zemí eurozóny (devět zemí v roce 2012 a osm v roce 2013).

16 Od roku 2012 pomohly institucionální a regulační reakce v eurozóně stabilizovat situaci v bankovním sektoru (zřízení bankovní unie, nové intervenční nástroje Evropské centrální banky (ECB), Evropský mechanismus stability atd.). Recese však zasáhla bankovní sektor v podobě **vysoké míry úvěrů se selháním**, která se během období oživení (2014–2019) snížila, v některých zemích eurozóny je však stále pod přísným dohledem.

17 V roce 2014 Komise ve své studii krize uvedla, že finanční integrace může nést i rizika z hlediska finanční stability, zejména v oblasti jednotné měny, pokud nebude podpořena vhodným institucionálním rámcem na úrovni EU a koordinací hospodářské politiky³.

³ Evropská komise, pracovní dokument útvarů Komise: *Economic Review of the Financial Regulation Agenda Chapters 1 to 4*, SWD(2014) 158 final, s. 36.

Reakce EU na finanční krizi

Přehled

18 Od roku 2009 byla přijata řada opatření ke zlepšení odolnosti finančního systému v EU a eurozóně. Tato opatření lze rozdělit do následujících skupin (viz [obrázek 1](#)):

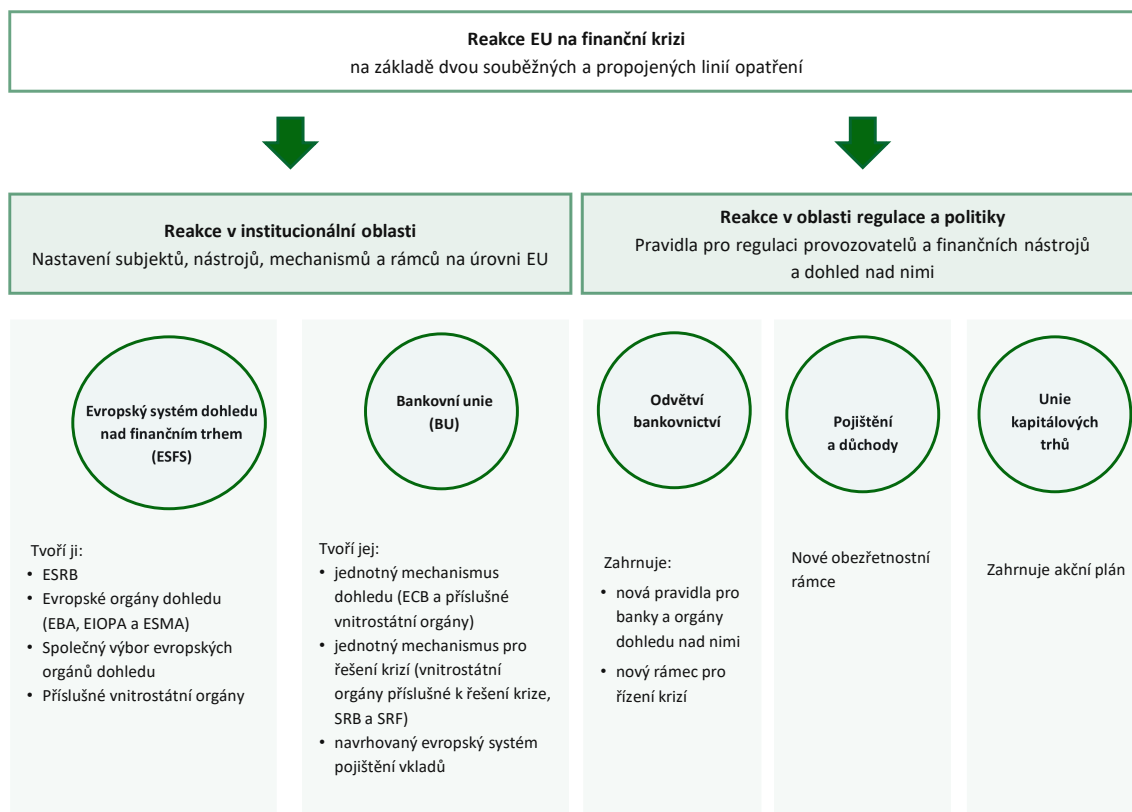
- Reakce v institucionální oblasti:
 - **Evropský systém dohledu nad finančním trhem (ESFS)** včetně Evropské rady pro systémová rizika (ESRB), tří evropských orgánů dohledu a společného výboru evropských orgánů dohledu spolu s příslušnými vnitrostátními orgány a orgány dohledu,
 - **bankovní unie** pro eurozónu, jakož i jiné členské státy, které se rozhodly této unie zúčastnit. Bankovní unii v současné době tvoří jednotný mechanismus dohledu v rámci ECB, jednotný mechanismus pro řešení krizí se svým Jednotným výborem pro řešení krizí (SRB) a Jednotný fond pro řešení krizí (SRF). Existují i návrhy na zřízení evropského systému pojištění vkladů (EDIS).
- Reakce v oblasti regulace a politiky:
 - **posílená pravidla mikroobezřetnostního a makroobezřetnostního dohledu pro banky a orgány dohledu nad nimi,**
 - **nový rámec pro řízení krizí bank, které jsou v selhání nebo u nichž je selhání pravděpodobné,** který v současné době sestává ze směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank⁴ a nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí⁵,
 - **posílený regulační rámec pro nebankovní sektor,** tj. pojišťovnictví, zaměstnanecké penzijní pojištění, nebankovní finanční zprostředkovatele a tržní infrastrukturu,

⁴ Směrnice 2014/59/EU, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí a investičních podniků, 15. května 2014.

⁵ Nařízení (EU) č. 806/2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí, 15. července 2014.

- **unie kapitálových trhů** včetně akčního plánu Komise⁶, který má zvýšit zaměření na práci nezbytnou pro vytvoření jednotného trhu pro kapitálové a investiční služby.

Obrázek 1 – Krizová reakce EU na finanční krizi



Zdroj: EÚD.

Institucionální reakce na finanční krizi

Hlavní vývoj

Evropský systém dohledu nad finančním trhem (ESFS)

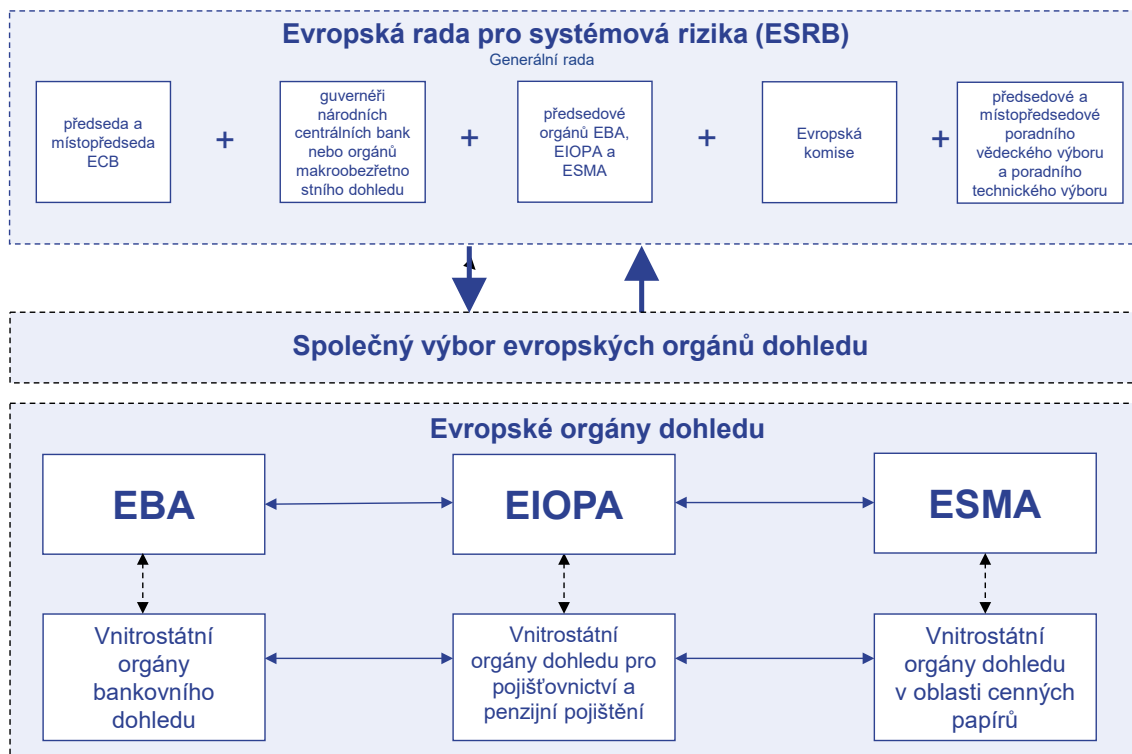
19 V roce 2010 zřídila EU na základě závěrů zprávy skupiny na vysoké úrovni pro finanční dohled (tzv. Larosièrovy zprávy)⁷ **Evropský systém dohledu nad finančním trhem (ESFS)** jakožto nový systém dohledu v reakci na krizi.

⁶ Evropská komise, „Akční plán pro vytváření unie kapitálových trhů“, COM(2015) 468 final, 30.9.2015.

⁷ Zpráva skupiny na vysoké úrovni pro finanční dohled, únor 2009.

20 ESFS je vícevrstvý systém mikrobezpečnostních a makrobezpečnostních orgánů, který zajišťuje **jednotný a soudržný finanční dohled v EU**. Skládá se z Evropské rady pro systémová rizika, evropských orgánů dohledu, příslušných vnitrostátních orgánů a orgánů dohledu a Společného výboru evropských orgánů dohledu, jehož prostřednictvím se provádí koordinace tří orgánů dohledu (viz **obrázek 2**).

Obrázek 2 – Evropský systém dohledu nad finančním trhem (ESFS)



Zdroj: EÚD.

21 „Systémovým rizikem“ se rozumí riziko narušení finančního systému, které může mít závažné negativní dopady na reálnou ekonomiku EU nebo jednoho či více členských států a na fungování vnitřního trhu. Systémově významní mohou být v závislosti na své velikosti, na propojení s ostatními částmi finančního systému a na stupni dopadu, který by na systém mělo jejich selhání, finanční zprostředkovatelé, trhy a infrastruktura.

Evropská rada pro systémová rizika, která byla zřízena v roce 2010⁸, má dohledovou funkci a zjišťuje systémová rizika v EU a doporučuje opatření, jež mají těmto rizikům předcházet nebo je zmírňovat. Tuto funkci plní tím, že:

- identifikuje systémová rizika a stanoví pořadí jejich důležitosti,

⁸ Nařízení (EU) č. 1092/2010 o makrobezpečnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Evropské unie a o zřízení Evropské rady pro systémová rizika, 24. listopadu 2010.

- vydává varování a doporučení a monitoruje, jak členské státy, vnitrostátní orgány, Komise a orgány finančního dohledu EU přistupují k jejím doporučením, a to prostřednictvím mechanismu „konej, nebo vysvětlí“,
- vydává stanoviska k určitým opatřením v oblasti makrobezpečnostní politiky, než je členské státy EU nebo ECB přijmou⁹,
- iniciuje a koordinuje celounijní zátěžové testy ve spolupráci s evropskými orgány dohledu.

22 Tři **evropské orgány dohledu** (Evropský orgán pro bankovnínictví (EBA), Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) a Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA)), které byly zřízeny v roce 2011¹⁰, mají podobnou strukturu z hlediska správy a řízení, cílů a funkcí ve svých příslušných odvětvích (viz [příloha I](#)). Jejich hlavní úlohou je zajistit, aby **příslušné vnitrostátní orgány** v celé EU **důsledně uplatňovaly pravidla**, a spolupracovat s Komisí na podrobných **sekundárních právních předpisech k provádění nařízení a směrnic o finančních službách**:

- **Evropský orgán pro bankovnínictví** je regulačním orgánem pro **banky**. Zajišťuje účinnou a jednotnou obezpečnostní regulaci a dohled a chrání integritu, účinnost a řádné fungování bankovního sektoru. Jeho klíčovým úkolem je přispívat k vytvoření a rozvoji **evropského jednotného souboru pravidel** pro banky, podporovat sbližování v oblasti dohledu a sledovat rizika v bankovním sektoru EU (včetně zátěžových testů pro banky). Od roku 2020 má orgán EBA svou úlohu i při koordinaci dohledu v oblasti boje proti praní peněz.
- **Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění** je regulačním orgánem pro **poskytovatele pojištění a zaměstnaneckého penzijního pojištění**. K jeho úkolům patří dohled nad přeshraničními pojišťovacími skupinami, ochrana spotřebitelů zajištěním vysoké, účinné a jednotné úrovně regulace a dohledu a obnova důvěry ve finanční systém.
- **Evropský orgán pro cenné papíry a trhy** je regulačním orgánem pro **finanční trhy**. Chrání stabilitu finančního systému EU posilováním ochrany investorů a podporou stabilních a řádných finančních trhů. K jeho úkolům patří tvorba politik, přímý dohled nad ratingovými agenturami, registry obchodních údajů, registry sekuritizací, rozhodnutí o uznání a sledování, jak ústřední protistrany v třetích zemích dodržují

⁹ Zmocnění ESRB k přijímání těchto stanovisek vyplývá pro ESRB z článku 133 směrnice o kapitálových požadavcích (CRD IV) a článku 458 nařízení o kapitálových požadavcích (CRR).

¹⁰ Nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení orgánu EBA, nařízení (EU) č. 1095/2010 o zřízení orgánu ESMA a nařízení (EU) č. 1094/2010 o zřízení orgánu EIOPA, 24. listopadu 2010.

předpisy, analýza rizik, odhalování případů porušení právních předpisů EU a posilování sbližování dohledu.

23 Tři uvedené evropské orgány dohledu spolupracují v rámci **Společného výboru evropských orgánů dohledu**, který je fórem pro výměnu informací s ESRB a pro koordinaci dohledových činností a meziodvětvové spolupráce těchto orgánů v oblasti mikroobezřetnostního dohledu, meziodvětvového vývoje, rizik a zranitelných míst z hlediska finanční stability, retailových investičních produktů, dohledu nad finančními konglomeráty, účetnictví a auditu.

Bankovní unie

24 Cílem **bankovní unie** je zajistit, aby byly banky odolné a schopné přestát budoucí finanční krize, předcházet situacím, v nichž se za peníze daňových poplatníků zachraňují banky v selhání, snižovat roztržštěnost trhu sladěním předpisů pro finanční sektor a posilovat finanční stabilitu v eurozóně a v celé EU.

25 Bankovní unie se má skládat ze **tří pilířů** (viz **obrázek 3**):

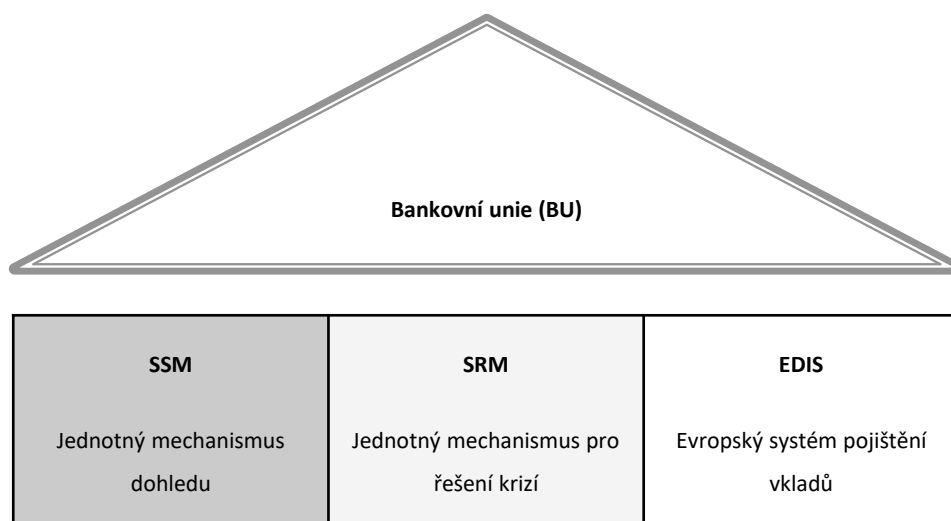
- **Jednotný mechanismus dohledu**, který byl zřízen v roce 2013¹¹ a v současné době sestává z ECB a devatenácti příslušných vnitrostátních orgánů, které mají přímou odpovědnost za dohled nad méně významnými bankami:
 - jednotný mechanismus dohledu nese odpovědnost za přímý mikroobezřetnostní dohled nad nejvýznamnějšími bankami prostřednictvím Evropské centrální banky a nepřímý dohled nad všemi ostatními bankami v eurozóně (do úzké spolupráce se mohou zapojit i ostatní členské státy).
- **Jednotný mechanismus pro řešení krizí**, který byl zřízen v roce 2015¹² a tvoří jej Jednotný výbor pro řešení krizí a vnitrostátní orgány příslušné k řešení krize:
 - jednotný mechanismus pro řešení krizí v současné době sestává z 20 vnitrostátních orgánů příslušných k řešení krize z 19 členských států, které nesou přímou odpovědnost za všechny banky mimo přímou působnost Jednotného výboru pro řešení krizí,

¹¹ Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi, 15. října 2013.

¹² Nařízení (EU) č. 806/2014 (nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí).

- **Jednotný výbor pro řešení krizí** je ústředním orgánem pro řešení krizí v rámci bankovní unie a odpovídá za zajištění řádného řešení krizí bank, jež jsou v selhání nebo jejichž selhání je pravděpodobné, při minimálních nákladech. Je odpovědný za plánování řešení krizí, za stanovení minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky (MREL), za posuzování způsobilosti bank k řešení krize a v případě potřeby za odstraňování podstatných překážek řešení krize, přípravu případného programu řešení krize pro banky pod přímým dohledem jednotného mechanismu dohledu nebo přeshraniční banky a za správu Jednotného fondu pro řešení krizí. Za určitých podmínek může jednotný mechanismus pro řešení krizí financovat řešení krizí bank, jež jsou v selhání nebo jejichž selhání je pravděpodobné, z Jednotného fondu pro řešení krizí,
- **Jednotný fond pro řešení krizí** financuje svými příspěvky bankovní sektor.
- **Návrh evropského systému pojištění vkladů**¹³, který předložila Komise s cílem dokončit bankovní unii pomocí společného rámce pro systémy pojištění vkladů¹⁴. Tento návrh je stále projednáván.

Obrázek 3 – Tři pilíře navrhované bankovní unie (BU)



Zdroj: Evropská komise.

¹³ Návrh nařízení, kterým se mění nařízení (EU) č. 806/2014 za účelem zřízení evropského systému pojištění vkladů, 24. listopadu 2015.

¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů harmonizovala vnitrostátní systémy, nepostačuje však k vybudování totožné důvěry na celém jednotném trhu.

Pokrok a hlavní výzvy

Evropský systém dohledu nad finančním trhem (ESFS)

26 Evropská rada pro systémová rizika (ESRB) zveřejňuje svá doporučení a monitoruje, jak je členské státy a ostatní vnitrostátní a unijní orgány dohledu realizují, a to prostřednictvím mechanismu „konej, nebo vysvětlí“. Od roku 2011 vydává doporučení členským státům a příslušným orgánům. V letech 2016 a 2019 vydala varování a doporučení týkající se střednědobé zranitelnosti v odvětví obytných nemovitostí. V roce 2019 Evropská rada pro systémová rizika vyjádřila názor, že **některé vnitrostátní orgány nepřijaly dostatečná opatření, pokud jde o zranitelnosti v odvětví obytných nemovitostí**, a vydala doporučení se zvláštními pokyny pro intervenční opatření v oblasti dohledu¹⁵.

27 S cílem prosazovat jednotné používání makrobezpečnostních nástrojů v EU vypracovala ESRB soubor dokumentů týkajících se makrobezpečnostní politiky¹⁶. Zatím se většina nástrojů týká bankovního sektoru. **Makrobezpečnostní rámec pro ostatní sektory je méně rozvinutý a nadále se projednává na úrovni EU.**

28 Komise se pokusila zlepšit mandáty, správu a řízení a financování evropských orgánů dohledu návrhem změn jejich zřizovacích nařízení¹⁷. Přijatá nařízení však nedostatečně řešila **neefektivní prvky v řízení protichůdných vnitrostátních a unijních zájmů, na které jsme upozornili ve svých auditech:**

- Například ve zvláštní zprávě o zátěžovém testování orgánu EBA¹⁸ jsme konstatovali, že **správní struktura EBA se dosud vyznačovala významnou účastí vnitrostátních orgánů**, neboť jeho radu orgánů dohledu tvoří zástupci vnitrostátních orgánů dohledu, jejichž jmenování nepodléhá žádnému schválení ze strany subjektů EU. To

¹⁵ Tisková zpráva ESRB, 23. září 2019:

<https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html>.

¹⁶ Viz strategický dokument ESRB, její stěžejní zpráva o makrobezpečnostních politikách pro bankovní sektor, její příručka pro makrobezpečnostní orgány a další pokyny a rozhodnutí v oblasti politiky: <https://www.esrb.europa.eu/mppa/framework/html/index.en.html>.

¹⁷ Viz sdělení Komise *Communication on reinforcing integrated supervision to strengthen capital markets union and financial integration in a changing environment*, 20. září 2017: https://ec.europa.eu/info/publications/170920-esas-review_en.

¹⁸ EÚD, zvláštní zpráva č. 10/2019: „Celounijní zátěžové testy pro banky: bylo poskytnuto zatím největší množství informací o bankách, ale jsou zapotřebí větší koordinace a větší zaměření na rizika“, bod 8.

může vést k rozporům, neboť členové rady mohou hájit čistě národní zájmy, nikoli širší evropské zájmy;

- o Z téhož důvodu jsme ve zvláštní zprávě o orgánu EIOPA¹⁹ uvedli připomínku, že **schvalování strategie dohledu orgánu EIOPA radou orgánů dohledu může omezovat nezávislost orgánu EIOPA a bránit mu v dosahování jeho cílů**, neboť některé nástroje orgánu EIOPA (například vzájemná hodnocení) mají poskytovat konstruktivní, ale kritickou zpětnou vazbu týkající se činnosti příslušných vnitrostátních orgánů.

29 Aby zajistily, že jejich obecné pokyny a regulatorní požadavky budou dodržovány, mohou evropské orgány dohledu přijmout opatření podle postupů „dodržuj nebo vysvětli“ a „porušení práva Unie“. Zjistili jsme však, že **opatření, která mohou evropské orgány dohledu přijmout, jsou v podstatě omezena na monitorování a vykazování případů nesouladu s předpisy a nezahrnují jejich sankcionování**. Kromě toho jakkoli se prokázala účinnost postupů „dodržuj nebo vysvětli“ a „porušení práva Unie“, **nezajišťují tyto postupy plnou transparentnost vůči externím zúčastněným subjektům a spotřebitelům** (jak dokládá omezené množství aktualizovaných informací o postupech a velmi dlouhá období bez komunikace). Viz například naše zjištění v tomto ohledu z auditu orgánu EIOPA v roce 2018²⁰.

30 Naše audity také odhalily, že **evropské orgány dohledu mají omezené zdroje, a nejsou proto schopny plnit své povinnosti a dohledové funkce v plném rozsahu**. Například ve zvláštní zprávě o zátěžovém testování orgánu EBA²¹ jsme zjistili, že kvůli nedostatku zdrojů se orgán EBA při ověřování toho, jak banky provádějí metodiku zátěžového testování, spoléhal na příslušné orgány. Při auditu zaměřeném na ratingové agentury²² jsme došli k závěru, že kvůli zdrojům má orgán ESMA obtíže vyhovět všem náročným regulatorním požadavkům.

31 Na rozdíl od bankovního sektoru, kde existuje jednotný mechanismus dohledu, **nemá odvětví pojišťovnictví v EU žádný centrální orgán dohledu**. Orgán EIOPA nemá žádné funkce přímého dohledu vůči hospodářským subjektům²³, které podléhají

¹⁹ EÚD, zvláštní zpráva č. 29/2018: „Orgán EIOPA významně přispěl k dohledu a stabilitě v odvětví pojišťovnictví, velké výzvy však přetrvávají“, bod 79.

²⁰ EÚD, zvláštní zpráva č. 29/2018, body 81–83.

²¹ EÚD, zvláštní zpráva č. 10/2019, body 68, 80 a 83.

²² EÚD, zvláštní zpráva č. 22/2015: „Dohled EU nad ratingovými agenturami: dobře nastavený, dosud však ne plně účinný“, bod 55.

²³ Nařízení (EU) č. 1094/2010 o zřízení orgánu EIOPA.

dohledu ze strany příslušných vnitrostátních orgánů. EÚD zjistil, že kvalita dohledu a spolupráce mezi orgány dohledu se významně různí. Ve své zvláštní zprávě o orgánu EIOPA jsme zdůraznili, že ačkoli orgán EIOPA vynaložil významné úsilí na prosazování jednotného, důkladného a komplexního dohledu ve všech členských státech, je regulatorní arbitráž nadále skutečností a sbližování v oblasti dohledu stále představuje problém – to platí zejména v oblastech, jako jsou například interní modely. Některé orgány dohledu se pokusily chránit místní pojistitele prostřednictvím nižších kapitálových požadavků, zatímco jiné vykonávají důraznější dohled a mají vyšší kapitálové požadavky. EÚD také konstatoval, že příslušné vnitrostátní orgány neposkytovaly orgánu EIOPA potřebné údaje o interních modelech, aby mohl provádět odpovídající dohled²⁴.

32 Celkově **mají evropské orgány dohledu slabé vymáhací pravomoci**. Důvodem je zčásti struktura a složení rad a zčásti omezené množství dostupných zákonných nástrojů. U všech tří evropských orgánů dohledu provedla Komise podrobný odhad zdrojů potřebných k provádění důraznější činnosti v oblasti dohledu (v ekvivalentech plného pracovního úvazku: EBA 22, EIOPA 36 a ESMA 75 na období 2020–2027)²⁵. Tyto dodatečné zdroje v nadcházejících letech podléhají každoročnímu schvalování rozpočtu.

Bankovní unie

33 Ve zvláštní zprávě o jednotném mechanismu dohledu jsme zdůraznili, že tento mechanismus byl úspěšně zaveden během krátké doby²⁶. Zjistili jsme však, že **společné týmy dohledu a kontroly na místě jsou nadále značně závislé na zaměstnancích, které jmenují příslušné vnitrostátní orgány**. Zejména u kontrol na místě má ECB jen omezenou kontrolu nad personálním zajištěním týmů. Zjistili jsme také, že personální zajištění je nedostatečné²⁷. ECB poukazuje na to, že v mezidobí reagovala na zjištění zprávy řadou opatření. Výroční zpráva Jednotného výboru pro řešení krizí za rok 2019 uváděla, že lidské zdroje výboru se za poslední roky zvýšily na 87,5 % z plánovaných 400

²⁴ EÚD, zvláštní zpráva č. 29/2018, body 26–27, 41–42, 50, 96–97 a rámeček 3.

²⁵ Příloha 7 rozhodnutí Komise o vnitřních pravidlech pro plnění souhrnného rozpočtu Evropské unie (oddíl Evropská komise), určené útvarům Komise, legislativní finanční výkaz „agentury“, 21. dubna 2019.

²⁶ EÚD, zvláštní zpráva č. 29/2016, bod 184.

²⁷ EÚD, zvláštní zpráva č. 29/2016, body 190–191.

zaměstnanců na konci roku 2019²⁸. Tento vývoj posuzujeme podrobněji v probíhajícím auditu jednotného mechanismu pro řešení krizí.

34 Financování Jednotného fondu pro řešení krizí se v červnu 2020 zvýšilo na přibližně 42 miliard EUR²⁹. Do konce roku 2023 se plánuje dosáhnout cílové úrovně alespoň 1 % krytých vkladů (přibližně 70 miliard EUR v roce 2019) všech úvěrových institucí v rámci bankovní unie.

35 V roce 2019 bylo na politické úrovni rozhodnuto, že **Evropský mechanismus stability poskytne revolvingovou úvěrovou linku Jednotnému fondu pro řešení krizí jako mechanismus jistění, neboť cílová úroveň SRF by nemusela dostačovat** na pokrytí potřeb významných institucí pro účely řešení krize. Tato dohoda je součástí reformy smlouvy o ESM, jež čeká na podpis a ratifikaci. Úvěrová linka by měla mít objem rovnocenný objemu SRF. Ujednání začne být funkční až kolem roku 2024 nebo dříve, bude-li přijat návrh na dřívější provedení. Ačkoli plně financovaný SRF s mechanismem jistění by mohl poskytnout zdroje dostatečné i k vyřešení krize velké mezinárodní banky nebo více bank, **zůstává nejasné, zda by mohl zajistit dostatečnou likviditu při řešení krize**³⁰. Tuto otázku posuzujeme ve svém probíhajícím auditu jednotného mechanismu pro řešení krizí.

36 Ačkoli na politické úrovni probíhají diskuse o **evropském systému pojištění vkladů**³¹, do poloviny roku 2020 nebyl tento systém zřízen.

²⁸ Výroční zpráva SRB za rok 2019, s. 39.

²⁹ <https://srb.europa.eu/en/node/804> a informační list SRB o příspěvcích *ex ante* na rok 2020.

³⁰ Evropský parlament, *Banking Union: Towards new arrangements for the provision of liquidity in resolution?*, červenec 2019.

³¹ *Presidency Progress report on work in the AHWP on strengthening the Banking Union*, zpráva 9819/18, 12. června 2018 a dopis předsedy Euroskupiny Maria Centena předsedovi eurosummitu Charlesi Michelovi, 5. prosince 2019.

Opatření pro zvýšení odolnosti finančního sektoru

Hlavní vývoj

Posílená pravidla mikroobezřetnostního a makroobezřetnostního dohledu pro banky a orgány dohledu nad nimi

37 Po finanční krizi EU přezkoumala mikroobezřetnostní rámec pro banky působící v EU v souladu s globálními reformami stanovenými v rámci Basel III³². Klíčové prvky tohoto rámce:

- **vyžadovat lepší kapitálovou přiměřenost bank** – od krize jsou banky povinny upravit ukazatel své kapitálové přiměřenosti zajištěním dostatečného kapitálu v poměru k vyhodnoceným rizikům. Kromě toho byly banky povinny vypočítat, vykázat a zveřejnit svůj ukazatel pákového poměru, který bude od konce června 2021 platit jako celkový minimální kapitálový požadavek ve vztahu k aktivům banky bez ohledu na jejich rizikový profil;
- **zlepšit kvalitu řízení rizik banky** – banky jsou povinny přesněji identifikovat a vyhodnotit svá rizika pomocí standardizovaného přístupu nebo vlastních interních modelů³³. Výsledky určují objem kapitálu, který musí banky držet;
- **vyžadovat lepší řízení likvidity** – jako nový požadavek ke zvýšení krátkodobé odolnosti bank vůči rizikům likvidity byl zaveden ukazatel krytí likvidity (LCR). V roce 2021 bude ukazatel čistého stabilního financování závazným požadavkem pro snížení rizika financování v delším časovém výhledu, neboť od bank bude požadovat, aby své činnosti financovaly dostatečně stabilními zdroji financování;
- **zlepšit kvalitu aktiv a omezit úvěry se selháním** – kvůli klientům neplnícím své závazky se banky musely během finanční krize a po ní vypořádat s vysokou mírou úvěrů se selháním. Banky jsou povinny evidovat dostatečné snížení hodnoty úvěrových portfolií, aby pokryly případné ztráty. V červenci 2017 byl přijat akční plán Rady ECOFIN „Akční plán pro řešení úvěrů se selháním v Evropě“³⁴, který měl

³² Basel III: international regulatory framework for banks – <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

³³ Čl. 107 odst. 1 nařízení (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky (nařízení CRR), 26. června 2013.

³⁴ Tisková zpráva Rady, *Banking: Council sets out action plan for non-performing loans*, 11. července 2017.

řešit stávající úvěry se selháním a zabránit akumulaci těchto úvěrů v budoucnosti, a v březnu 2018 Komise doplnila k obezřetnostnímu rámci balíček opatření³⁵.

Vytvoření nového rámce pro řízení krizí bank, které jsou v selhání nebo jejichž selhání je pravděpodobné

38 Zavedení rámce pro řízení krizí bank, které jsou v selhání nebo jejichž selhání je pravděpodobné, je důležitým krokem z hlediska odolnosti finančního sektoru. Ačkoli selhání bank jsou běžnou součástí jakéhokoli fungujícího trhu, mohou mít významné rušivé účinky na hospodářství, pokud neexistuje vhodný rámec pro řádné řízení tohoto procesu. Aby tato rizika řešila, stanovila EU pro banky komplexní rámec pro řízení krizí, který se skládá ze **směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank a nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí**.

39 Rámec pro řízení krizí týkající se bank sestává ze **čtyř klíčových fází** (viz **obrázek 4**). V přípravné fázi orgány dohledu monitorují banky s cílem identifikovat případnou krizi včas. Současně orgány příslušné k řešení krize zajišťují, aby všechny banky byly způsobilé k řešení krize a aby plány řešení krizí byly aktuální. Pokud se banka dostane do potíží, mohou orgány dohledu použít opatření včasného zásahu. Pokud se přesto situace zhorší, musí orgány dohledu nebo orgány příslušné k řešení krize prohlásit, že banka je v selhání nebo je její selhání pravděpodobné. Orgány příslušné k řešení krize pak musí posoudit, zda je řešení krize banky nutné, přiměřené a ve veřejném zájmu, a vypracovat program řešení krize (viz **příloha II**). Pokud řešení krize není ve veřejném zájmu, je banka likvidována ve vnitrostátním úpadkovém řízení.

³⁵ Komise, **balíček dokumentů týkajících se opatření k řešení rizik souvisejících s úvěry v selhání**, 14. března 2018.

Obrázek 4 – Čtyři fáze krizového řízení bank v EU



Zdroj: EÚD, na základě údajů ECB.

40 Nový rámec řešení krizí zahrnuje nástroj odpis a konverze kapitálových nástrojů³⁶ a **nástroj rekapitalizace z vnitřních zdrojů**³⁷, jejichž cílem je přesunout břemeno ztrát z daňových poplatníků na akcionáře a věřitele (kteří by měli prospěch z případného zisku). Jeho součástí jsou také tři **nástroje k řešení krize**: nástroj „převodu činnosti“, nástroj „překlenovací instituce“ a nástroj „oddělení aktiv“. Aby bylo chráněno právo na soukromý majetek, **zásada, že se „žádný věřitel nesmí dostat do méně výhodného postavení“** zajišťuje, aby se se žádným akcionářem anebo věřitelem nezacházelo při řešení krize méně výhodně než při likvidaci podle vnitrostátních právních předpisů.

41 Klíčovým opatřením zajišťujícím způsobilost k řešení krize je požadavek, aby banky držely dostatečný objem kapacity k absorpci ztrát ve formě **minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky** (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL), neboť ten zajišťuje možné použití nástroje rekapitalizace z vnitřních zdrojů³⁸. Minimální požadavek na kapitál a způsobilé závazky se skládá z kapitálového požadavku a částky závazků použitelných k rekapitalizaci z vnitřních zdrojů, které lze využít

³⁶ Článek 21 nařízení (EU) č. 806/2014.

³⁷ Článek 27 nařízení (EU) č. 806/2014.

³⁸ Článek 45 směrnice 2014/59/EU, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí a investičních podniků, 15. května 2014.

k rekapitalizaci dané banky³⁹. Dalším klíčovým opatřením je zjištění a odstranění závažných překážek bránících řešení krize⁴⁰.

42 Vedle nástroje rekapitalizace z vnitřních zdrojů, doplňují rámec řešení krizí Jednotný fond pro řešení krizí, povinné systémy pojištění vkladů a navrhovaný evropský systém pojištění vkladů, aby bylo možné řešit selhání bank řádným způsobem, aniž by bylo třeba využít rekapitalizaci z veřejných zdrojů, která může vést ke vzniku bludného kruhu. Tyto prvky jsou předfinancovány bankovním sektorem.

43 Všechna výše uvedená opatření k řešení krize mají za cíl přerušit bludný kruh a zabránit tomu, aby se banky staly „příliš velkými na to, aby selhaly“. Směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank také vyžaduje, aby veřejné prostředky byly **použity pouze „[v]e velmi mimořádných situacích systémové krize“ a „jako poslední možnost“, a to za přísných podmínek a požadavků⁴¹.**

44 Likvidace i řešení krize musí být v souladu s pravidly státní podpory, kdykoli jsou **použity veřejné prostředky, a to včetně Jednotného fondu pro řešení krizí.** Pravidla státní podpory brání jakémukoli využití veřejných prostředků, které by mohlo narušit hospodářskou soutěž na vnitřním trhu⁴². Během finanční krize a po ní zveřejnila Komise různá interpretační sdělení o uplatňování pravidel státní podpory⁴³. Nadále uplatňuje sdělení o bankovníctví z roku 2013.

Posílený regulační rámec EU pro odvětví pojišťovnictví a penzijního pojištění

45 V reakci na měnící se rizikové prostředí a mezinárodní regulační agendu⁴⁴, propracovanost investičních technik a meziodvětvový vývoj přijala EU **nová**

³⁹ <https://srb.europa.eu/en/content/mrel>.

⁴⁰ Čl. 10 odst. 7 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.

⁴¹ Čl. 37 odst. 10 a čl. 56 odst. 3 směrnice 2014/59/EU.

⁴² Články 107 a 108 SFEU.

⁴³ Sdělení Komise o státní podpoře pro banky a finanční instituce v letech 2008–2013: IP/08/1495, IP/08/1901, IP/09/322, IP/08/1993, IP/09/1180, IP/10/1636, IP/11/1488, IP/13/672.

⁴⁴ Například *The IAIS common structure for the assessment of insurer solvency*, Mezinárodní asociace dozoru v pojišťovnictví, 2007, a *Základní zásady a metodika pojišťovnictví 17 – Kapitálová přiměřenost*, 2011.

mikroobezřetnostní pravidla pro pojišťovny v rámci směrnice Solventnost II⁴⁵, což vedlo:

- ke vzniku komplexnějšího rámce pro dohled nad řízením rizik pojišťovny s cílem dále harmonizovat vnitrostátní normy pro obezřetnostní dohled;
- k zavedení rizikově citlivých kapitálových požadavků podobných reformovaným ukazatelům kapitálové přiměřenosti v bankovníctví, aby jednotliví pojišťovníci měli potřebný kapitál v poměru ke svým konkrétním rizikovým profilům⁴⁶;
- k odstranění omezení, která členské státy ukládaly na složení investičních portfolií pojišťovny. Pojišťovníci mohou nyní investovat podle „zásady obezřetné osoby“, pokud jsou splněny nové kapitálové požadavky;
- k zavedení nových kvalitativních požadavků na pojišťovny na základě procesu kontroly orgánem dohledu („pilíř 2“) a pravidel pro zveřejňování informací o trhu a podávání zpráv pro účely dohledu („pilíř 3“). Od roku 2016 musí pojišťovníci vypočítávat své vlastní hodnoty rizik vyplývajících z jejich investičních portfolií a pojišťovacích činností, zavádět vlastní systémy monitorování rizik, vybudovat oceňování aktiv a závazků v souladu s trhem a držet dostatečný kapitál pro dodržení nových ukazatelů kapitálové přiměřenosti;
- k větší spolupráci mezi vnitrostátními orgány dohledu v pojišťovníctví a orgánem EIOPA.

46 Nová obezřetnostní pravidla v odvětví zaměstnaneckého penzijního pojištění byla zavedena **směrnici IZPP II⁴⁷**, jejímž cílem je modernizovat a dále harmonizovat mikroobezřetnostní pravidla pro instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění a ochranu oprávněných osob (například lepší zveřejňování informací) v EU. Nové obezřetnostní požadavky se znovu zaměřují na požadavky týkající se správy a řízení rizik podniků podle vzoru směrnice Solventnost II, například nová ustanovení o vlastním hodnocení rizik, zásadách odměňování, klíčových funkcích, o způsobilosti a bezúhonnosti vedoucích pracovníků a o úschově aktiv.

⁴⁵ Směrnice 2009/138/ES o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu, 25. listopadu 2009.

⁴⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_15_3120.

⁴⁷ Směrnice (EU) 2016/2341 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění (IZPP) a dohledu nad nimi, 14. prosince 2016.

Nová pravidla pro kapitálové trhy, tržní infrastruktury a unii kapitálových trhů

47 Neméně důležitým aspektem finančního systému je sektor kapitálových trhů, které se skládá z nebankovních finančních zprostředkovatelů (jako jsou investiční fondy/podniky, poskytovatelé nebankovních půjček a speciální investiční nástroje). Po krizi v roce 2008 zavedla EU široké spektrum opatření, k nimž patří:

- **nová unijní pravidla pro posílení veřejného dohledu nad finančními produkty a zprostředkovateli** – tato pravidla se zabývala obezřetnostními požadavky na neregulované subjekty v sektoru správy aktiv, provozovatele tržní infrastruktury a ratingové agentury. Rovněž zavedla nové povinnosti týkající se obchodování, clearingů a vypořádání závazků pro produkty na velkoobchodních trzích, které se během krize potýkaly s problémy v oblasti transparentnosti, a nová specifická opatření v oblasti dohledu;
- **pravidla pro řešení rizik likvidity a pákového efektu u alternativních investičních fondů (AIF)** – EU přijala směrnici AIFMD⁴⁸, která má posílit určitá pravidla obezřetnostního jednání správců alternativních investičních fondů. Požadavky se týkají kapitálu, řízení rizik a likvidity, jmenování jednoho depozitáře a pravidel transparentnosti vůči investorům a orgánům dohledu. Finanční páka podléhá zvláštnímu monitorování;
- **reformy v oblasti derivátů s cílem zlepšit transparentnost a kontrolu nad trhy s deriváty** – byla zavedena řada požadavků na transparentnost, aby se snížila neprůhlednost trhů s deriváty a zmírnila úvěrová rizika protistran, a to včetně:
 - nařízení o trzích finančních nástrojů (MIFIR)⁴⁹, které vyžaduje, aby určité kategorie derivátů byly obchodovány v obchodních systémech EU nebo rovnocenných obchodních systémech třetích zemí, které poskytují lepší informace o cenách, likviditě a riziku,
 - směrnice o trzích finančních nástrojů (MIFID II)⁵⁰, která vymezuje harmonizované požadavky na regulované trhy v EU,

⁴⁸ Směrnice 2011/61/EU o správcích alternativních investičních fondů, 8. června 2011.

⁴⁹ Nařízení (EU) č. 600/2014 o trzích finančních nástrojů, 15. května 2014.

⁵⁰ Směrnice 2014/65/EU o trzích finančních nástrojů, 15. května 2014.

- nařízení o infrastruktuře evropských trhů (EMIR)⁵¹, které zavedlo povinnost zúčtovávat OTC deriváty prostřednictvím ústředních protistran,
 - přijetí nových unijních pravidel pro určení ústředních protistran ze třetích zemí a stanovení specifických režimů dohledu pro tyto ústřední protistrany⁵², které jsou systémově významné pro EU nebo jeden či více jejích členských států,
 - provedení basilejských standardů pro vyšší kapitálové požadavky u bank pracujících s deriváty, jejichž clearing neprovádí ústřední protistrana, v nařízení o kapitálových požadavcích (CRR II);
- **reformy trhu zajištěných úvěrů ke zvýšení transparentnosti** – nařízení o SFT⁵³ představovalo hlavní unijní reformu, jejímž cílem bylo zvýšit transparentnost obchodů zajišťujících financování prováděných kteroukoli protistranou usazenou v EU (kromě centrálních bank a subjektů správy veřejného dluhu)⁵⁴;
 - **dohled na unijní úrovni nad ratingovými agenturami** – nařízení o ratingových agenturách⁵⁵ obsahuje regulační opatření pro registraci ratingových agentur a dohled nad nimi (orgánem ESMA) a jeho cílem je zvýšit využívání menších ratingových agentur a posílit hospodářskou soutěž;
 - **monitorování systémových rizik pro sektor kapitálových trhů prováděné ESRB** – jednou z klíčových priorit ve strategii ESRB je vypracovat makroobezřetnostní politiku EU pro řešení rizik finanční stability nad rámec bankovního sektoru⁵⁶;
 - **zřízení unie kapitálových trhů** – akční plán Komise uvedený v roce 2015 a aktualizovaný v roce 2017 s cílem prohloubit a dále integrovat kapitálové trhy členských států EU. Jeho cílem bylo mimo jiné usnadnit společnostem, zejména malým a středním podnikům, vstup na veřejné trhy a získávání kapitálu na těchto

⁵¹ Nařízení (EU) č. 648/2012 o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů, 4. července 2012.

⁵² Nařízení (EU) 2019/2099, kterým se mění nařízení (EU) č. 648/2012, pokud jde o postupy a orgány zapojené do povolování ústředních protistran a požadavky na uznávání ústředních protistran ze třetích zemí, 23. října 2019.

⁵³ Nařízení (EU) 2015/2365 o transparentnosti obchodů zajišťujících financování a opětovného použití a o změně nařízení (EU) č. 648/2012, 25. listopadu 2015.

⁵⁴ https://www.fsb.org/2013/08/r_130829b/ and https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/occasional/20140923_occasional_paper_6.pdf.

⁵⁵ Nařízení (EU) č. 462/2013, kterým se mění nařízení (ES) č. 1060/2009 o ratingových agenturách, 21. května 2013.

⁵⁶ *Macro-prudential policy beyond banking: an ESRB strategy paper*, ESRB, 2016.

trzích, podpořit retailové a institucionální investice a usnadnit přeshraniční investice.

Pokrok a hlavní výzvy

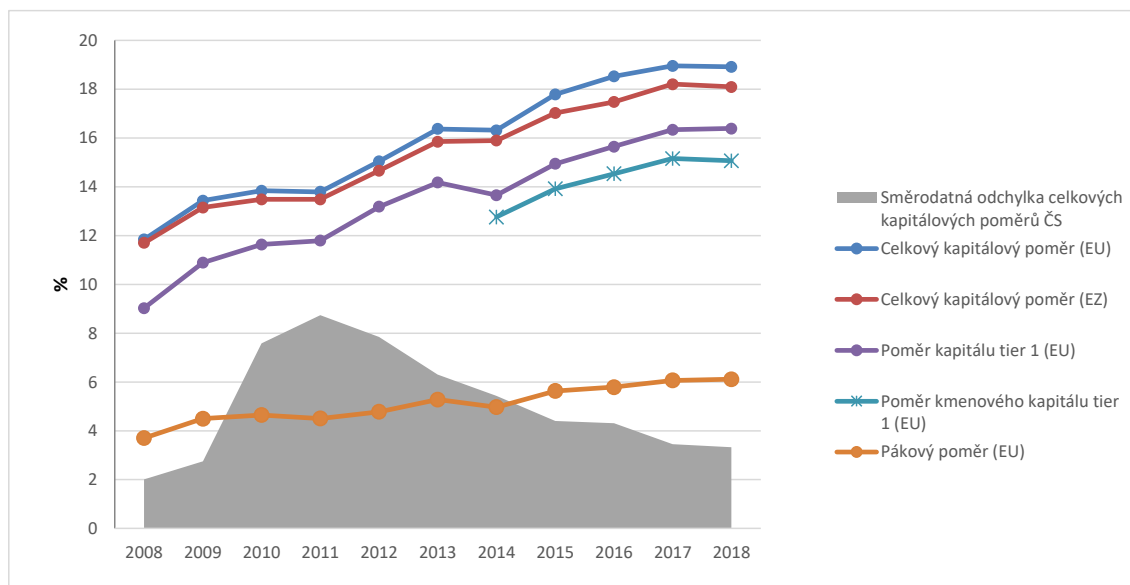
Mikroobezřetnostní rámec pro banky a orgány dohledu nad nimi

48 Ve vztahu ke **kapitálové přiměřenosti** došlo k následujícímu vývoji (viz [obrázek 5](#)):

- Souhrnné unijní **ukazatele kapitálové přiměřenosti vzrostly přibližně o 6 procentních bodů**. Příčinou bylo navýšení kapitálu (o 648 miliard EUR neboli 33 % od roku 2008) a nižší riziková expozice (o 16 % od roku 2008). Nižší rizikové expozice byly důsledkem poklesu celkových aktiv a snížení průměrné rizikové váhy expozic bank.
- Souhrnné **ukazatele pákového poměru vzrostly přibližně o 2 procentní body** a výrazně přesahují budoucí minimální požadavek, který činí 3 %. Přestože souhrnná čísla ukazují významná zlepšení, situace se u jednotlivých bank může lišit a závisí na přiměřenosti řízení rizik bank a na kvalitě drženého kapitálu.
- Nová pravidla v rámci nařízení o kapitálových požadavcích⁵⁷ spolu s vyšší kontrolou ze strany orgánů dohledu vedla k **zlepšené kvalitě kapitálu**, například v podobě vyššího základního kapitálu.

⁵⁷ Nařízení (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky, 26. června 2013.

Obrázek 5 – Změny ukazatele kapitálové přiměřenosti a pákového poměru v rámci EU (2008–2018)



Poznámka: ukazatel pákového poměru se vypočítává jako poměr kapitálu tier 1 a celkových aktiv. Jedná se o zástupný ukazatel regulačního pákového poměru, který se zavádí v EU.

Zdroj: ECB, datový soubor CBD2.

49 Jakkoli již byla v EU přijata řada požadavků rámce Basel III, některé reformy schválené Basilejským výborem v prosinci 2017 je třeba ještě v EU provést. Orgán EBA odhaduje, že přínosy prvků, které musí být ještě zavedeny, převáží nad náklady, které budou nevelké, přechodné a budou se v průběhu času snižovat. Záměrem reformy je zmírnit závažnost budoucích hospodářských útlumů snížením pravděpodobnosti i intenzity budoucích bankovních krizí. **K plnému provedení rámce Basel III by však banky v EU musely získat kapitál (nebo nerozdělený zisk) ve výši 124,8 miliardy EUR⁵⁸.**

50 Pokud jde o řízení likvidity, zavedení ukazatele krytí likvidity zlepšilo krátkodobou likviditu bank, zatímco následné zavedení pravidel pro ukazatel čistého stabilního financování přispělo v eurozóně ke snížení závislosti na krátkodobém financování z jiných (tržních) zdrojů než klientských vkladů. Výrazné rozšíření injekcí likvidity v rámci Eurosystemu kromě toho usnadnilo budování bankovních rezerv v oblasti likvidity při nízkých nákladech financování. Tyto injekce však také vytvořily **závislost některých bank**

⁵⁸ <https://eba.europa.eu/eba-updates-estimates-impact-implementation-basel-iii-and-provides-assessment-its-effect-eu-economy>.

na financování likvidity ze strany centrální banky. Tato závislost může pro banky představovat riziko v případě změn měnové politiky⁵⁹.

51 Výsledky zátěžového testování, které v roce 2018 provedly orgán EBA⁶⁰ a ECB⁶¹ u evropských bank, vykazují také **vyšší kapitálové rezervy i za nepříznivých makroekonomických podmínek**, a to i při náročnějších scénářích, než jaké byly použity v zátěžových testech v roce 2016. Ve zprávě o auditu, který provedl EÚD v roce 2019, se však konstatovalo, že testy v roce 2018 měly být náročnější. Významná systémová rizika (a některé země a proměnné) byly skutečně vystaveny jen nízké míře zátěže, pokud vůbec nějaké⁶².

52 Během svých inspekcí na místě a přezkumu interních modelů velkých bank zjistila ECB v některých oblastech **řadu různých postupů modelování a nedostatků při identifikaci rizik a výpočtu jejich velikosti** (například nedostatečné zohlednění příslušných rizikových faktorů nebo slabá místa ve výpočtu realizovaných ztrát v případě selhání). ECB v rámci tohoto přezkumu uvedla, že požádala banky o následná a nápravná opatření k řešení těchto nedostatků⁶³.

53 Stávající regulační rámec obecně kategorizuje státní expozice jako *de facto* **bezrizikové** a nevyžaduje diverzifikaci, ani nestanovuje limity expozice (ačkoli riziko státních expozic bylo v zátěžových testech zahrnuto)⁶⁴. Přestože je tento postup v souladu s mezinárodním rámcem Basel, panuje obecná shoda o tom, že státní expozice obecně (a koncentrace vnitrostátních státních expozic konkrétně) znamenají pro banky v bankovní unii riziko a jsou zásadním zdrojem systémového rizika⁶⁵. V roce 2017 činila průměrná státní expozice velkých globálních bank 19,4 % jejich celkových aktiv a v případě menších a středních bank tato hodnota dosahovala 28,1 %. V EU drží banky státní expozice ve výši 4,15 bilionu EUR (červen 2019), a to se silným zaměřením na

⁵⁹ Viz MMF, *IMF Country Report No. 18/226, Euro Area Policies: Financial System Stability Assessment*, bod 76.

⁶⁰ <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing/2018>.

⁶¹ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190201~6114ab7593.en.html>.

⁶² <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/NewsItem.aspx?nid=12388>.

⁶³ *Update on the Targeted Review of Internal Models (TRIM)*, ECB, 21. listopadu 2019.

⁶⁴ *Report on the regulatory treatment of sovereign exposures*, ESRB, březen 2015, s. 12.

⁶⁵ *Report on the regulatory treatment of sovereign exposures*, ESRB, březen 2015, s. 7 a s. 58; a rámeček 6 dokumentu *Financial Stability Review*, ECB, květen 2019.

vnitrostátní expozice. Komise v roce 2018 předložila návrh nařízení o cenných papírech zajištěných státními dluhopisy, které by investorům pomohly diverzifikovat jejich státní expozice, nedošlo však k žádnému pokroku, který by ukončil tuto část bludného kruhu⁶⁶.

Úvěry se selháním a ziskovost bank

54 Souhrnná výše úvěrů se selháním v EU klesla z maximální míry 6,8 % celkových úvěrů a záloh ke konci roku 2015 na 2,7 % na konci roku 2019⁶⁷. Navzdory významnému dosaženému pokroku **se některé členské státy stále potýkají s poměrně vysokou mírou úvěrů se selháním** (viz [obrázek 6](#)). Je rovněž zapotřebí zabránit nárůstu nových úvěrů se selháním⁶⁸. Mezinárodní standard účetního výkaznictví 9 (IFRS 9) je považován za klíčový krok k zajištění včasějšího rozlišení úvěrových ztrát; základem tohoto přístupu jsou očekávané úvěrové ztráty a nikoli předchozí metoda zaúčtování ztrát v okamžiku jejich vzniku. V roce 2018 provedl jednotný mechanismus dohledu více než 50 inspekci na místě týkajících se úvěrového rizika, které zjistily nedostatky v identifikaci úvěrů se selháním a souvisejících nezbytných sníženích hodnoty⁶⁹.

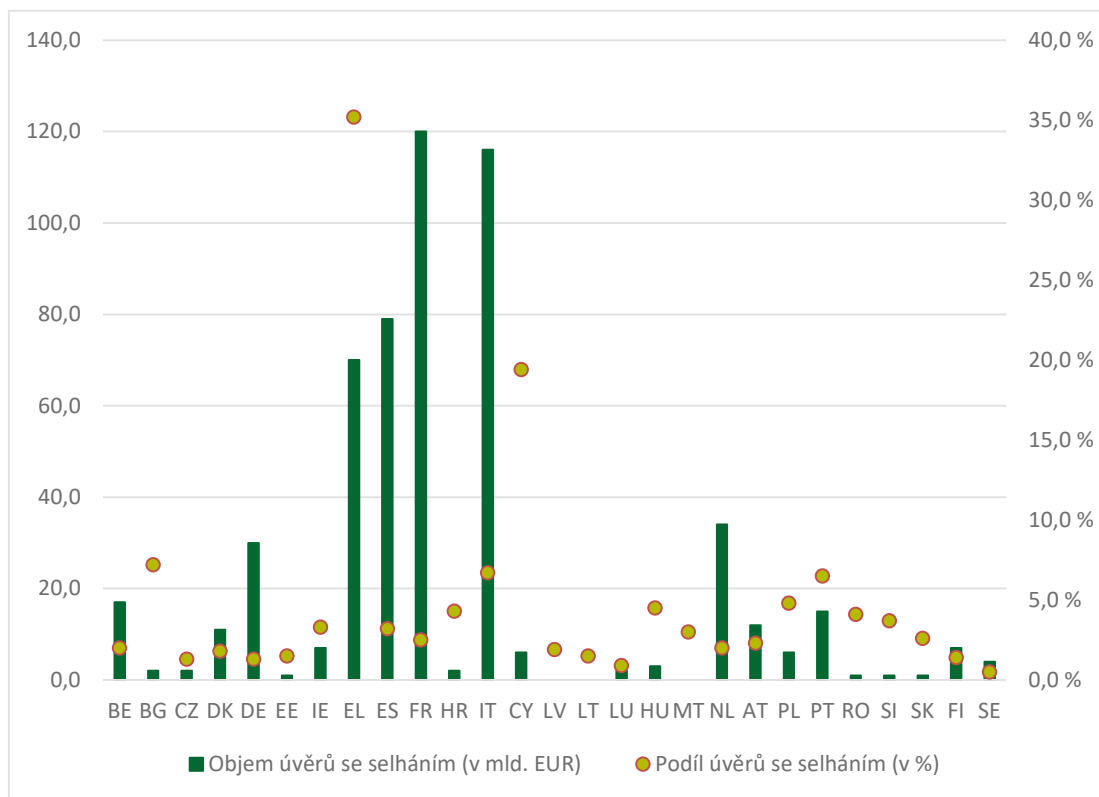
⁶⁶ Pracovní skupina na vysoké úrovni, *Considerations on the further strengthening of the Banking Union including a common deposit insurance scheme*, červen 2019 a Basilejský výbor pro bankovní dohled, *Discussion paper on the regulatory treatment of sovereign exposures*, prosinec 2017.

⁶⁷ ECB, datový soubor CBD2.

⁶⁸ Bankovní dohled ECB, *SSM Supervisory Priorities 2020*, 7. října 2019.

⁶⁹ ECB, *On-site inspections 2018: key findings*, 14. srpna 2019.

Obrázek 6 – Objem úvěrů se selháním (v mld. EUR) a podíl úvěrů se selháním (v procentech), podle členských států, 4. čtvrtletí 2019



Zdroj: EÚD na základě předběžné analýzy orgánu EBA týkající se dopadu onemocnění covid-19 na banky v EU, tematický dokument EBA/REP/2020/17, obrázek 12.

55 Četné faktory, jako jsou náklady na snižování objemu úvěrů se selháním, nadbytek bank, intenzivní hospodářská soutěž, náklady na digitalizaci, přetrvávající prostředí nízkých úrokových sazeb a regulační náklady, vedly k **poměrně nízké ziskovosti v bankovním sektoru**⁷⁰. Na konci roku 2018 činila souhrnná návratnost vlastního kapitálu bank v EU a v eurozóně v průměru 6 %, což je méně než standardní náklady kapitálu, které činily 8–10 %⁷¹. Dlouhé období nízké ziskovosti může brzdit schopnost bank vytvářet kapitálový polštář z rezerv nebo získávat kapitál. To pak může omezit schopnost bank poskytovat půjčky reálné ekonomice, zejména po krizi.

⁷⁰ Příspěvek, který přednesl Andrea Enria (ECB) na výroční mezinárodní konferenci CIRS, Lisabon, 4. července 2019.

⁷¹ Risk Assessment Questionnaire – Summary of Results, EBA, 2018.

Nový rámec řízení krizí pro banky, které jsou v selhání nebo u nichž je selhání pravděpodobné

56 Budování způsobilosti k řešení krize u všech bank v EU **stále probíhá** a této otázce se věnuje i náš audit týkající se jednotného mechanismu pro řešení krizí. I když banky pracují na tom, aby byly způsobilé k řešení krize⁷²:

- plány řešení krize dosud nejsou v konečné fázi⁷³,
- kapacita MREL dosud není plně vybudována⁷⁴,
- roční pracovní program Jednotného výboru pro řešení krizí předpokládá určení potenciálních překážek způsobilosti k řešení krizí v roce 2020, očekává se však, že vyřešení všech podstatných překážek si vyžádá několik let⁷⁵,
- SRB popsala opatření, která by banky měly přijmout v souvislosti s určením možných překážek⁷⁶.

57 Náš audit krizového řízení ECB pro banky zjistil **nedostatky v postupech ECB pro identifikaci krizí**. Postupy například neobsahovaly jasná kritéria a ukazatele a nereagovaly na základě důkazů o podstatném zhoršení finanční situace banky⁷⁷. ECB poukazuje na to, že v mezidobí reagovala na zjištění zprávy řadou opatření. Odpovídající spolupráce orgánů dohledu a orgánů příslušných k řešení krize je důležitá pro zajištění řádného fungování krizového řízení⁷⁸. Avšak přestože by oznámení o včasném zásahu mělo Jednotnému výboru pro řešení krizí umožnit, aby se připravil na řešení krize, může být banka prohlášena za banku, jež je v selhání nebo jejíž selhání je pravděpodobné,

⁷² Vystoupení Elke Königové, předsedkyně SRB, ve výboru ECON Evropského parlamentu, 3. prosince 2019.

⁷³ Bod 146 zvláštní zprávy č. 23/2017, EÚD: „Jednotný výbor pro řešení krizí: náročná práce na projektu bankovní unie začala, ale k jejímu dokončení ještě zbývá dlouhá cesta“.

⁷⁴ *Quantitative MREL report 2020*, EBA, s. 15.

⁷⁵ Obrázek 5 zvláštní zprávy č. 23/2017, EÚD, a výroční zpráva Jednotného výboru pro řešení krizí za rok 2020, s. 15.

⁷⁶ *Expectations for banks*, Jednotný výbor pro řešení krizí, březen 2020.

⁷⁷ EÚD, zvláštní zpráva č. 2/2018: „Provozní efektivnost krizového řízení ECB pro řešení krizí bank“, bod 125.

⁷⁸ EÚD, zvláštní zpráva č. 2/2018, bod 34.

i pokud k včasnému zásahu nedošlo, což se stalo v roce 2017⁷⁹. Kromě toho Komise zjistila **překrývající se pravomoci v oblasti dohledu a včasného zásahu**⁸⁰.

58 Z obecných pokynů orgánu EBA vyplývá, že banka je hodnocena jako banka, jež je v selhání nebo jejíž selhání je pravděpodobné, pokud nedodrží celkové kapitálové požadavky v rámci procesu dohledu a hodnocení (SREP) a případné požadavky orgánu dohledu. V praxi tomu tak ale nebylo. Jelikož při hodnocení, zda je banka v selhání nebo zda je její selhání pravděpodobné, by se měly posuzovat všechny relevantní okolnosti případu, ECB se ne vždy řídila harmonizovaným pokynem orgánu EBA (například nezohledňovala porušení systému řízení a správy banky, protože je nezačlenila do svých interních pokynů pro provádění pokynu EBA)⁸¹.

59 Test veřejného zájmu určuje, zda je řešení krize banky přiměřené a nezbytné, nebo zda by měla být banka likvidována. **Testy veřejného zájmu prováděné orgány příslušnými k řešení krize v EU se však občas používají různými způsoby** a mohou vést k různým závěrům a důsledkům. Například zatímco v roce 2018 některé vnitrostátní orgány příslušné k řešení krize měly za to, že řešení krize je ve veřejném zájmu i u velmi malých bank⁸², Jednotný výbor pro řešení krizí v roce 2017 rozhodl, že řešení krize bank Banca Popolare di Vicenza SpA a Veneto Banca SpA nebylo navzdory jejich větší velikosti ve veřejném zájmu, neboť selhání těchto institucí by pravděpodobně nevedlo k významným negativním dopadům na finanční stabilitu⁸³. V rozporu s tímto

⁷⁹ EÚD, zvláštní zpráva č. 2/2018, bod 34.

⁸⁰ „Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o jednotném mechanismu dohledu zřízeném podle nařízení (EU) č. 1024/2013“, COM(2017) 591 final, s. 17.

⁸¹ EÚD, zvláštní zpráva č. 2/2018, bod 108.

⁸² Například Banco Internacional do Funchal S.A v Portugalsku, Panellinia Bank S.A. a Cooperative Bank of Peloponnese Coop Ltd. v Řecku: <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds> a Andelskassen J.A.K. Slagelse v Dánsku (2016), Banco Internacional do Funchal S.A v Portugalsku (2015), Panellinia Bank S.A. a Cooperative Bank of Peloponnese Coop Ltd. v Řecku (2015): <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds>.

⁸³ „Rozhodnutí na základě posouzení splnění podmínek pro řešení krize týkající se úvěrové instituce Veneto Banca S.p.A.“, SRB/EES/2017/11, s. 11, 23. června 2017 a „Rozhodnutí na základě posouzení splnění podmínek pro řešení krize týkající se úvěrové instituce Banca Popolare di Vicenza S.p.A.“, SRB/EES/2017/12, s. 11, 23. června 2017.

posouzením Komise rozhodla, že státní podpora byla slučitelná, protože bylo nutné napravit vážné narušení hospodářství členského státu⁸⁴.

60 Další komplikací pro hodnocení je **roztříštěnost vnitrostátních právních předpisů o úpadku týkajících se bank**. Tyto právní předpisy se v jednotlivých členských státech liší, přestože existuje minimální úroveň harmonizace⁸⁵. Členské státy v bankovní unii také namísto předpokládaného vnitrostátního úpadkového řízení vedeného likvidátorem nebo správcem používaly nástroje k řešení krize a zvláštní vnitrostátní právní předpisy týkající se likvidace⁸⁶, a tím v rámci svých vnitrostátních úpadkových řízení vytvořily *de facto* rámec pro řešení krize. Vzhledem k tomu, že řešení krize musí být porovnáno s vnitrostátním úpadkovým řízením, aby bylo možné posoudit veřejný zájem a možné porušení zásady, podle níž se žádný věřitel nesmí dostat do méně výhodného postavení⁸⁷, vytváří tato roztříštěnost řadu problémů z hlediska řešení krize bank a může vést k nerovnému zacházení s bankami, u nichž došlo nebo pravděpodobně dojde k selhání, a s jejich věřiteli⁸⁸.

61 Do konce roku 2019 byl nástroj odpisu a konverze v bankovní unii v rámci řešení krize použit pouze jednou – při řešení krize banky Banco Popular Español. Tento postup řešení krize úspěšně ochránil veřejné prostředky, a tím i peníze daňových poplatníků. Na druhé straně členské státy stále využívají veřejné prostředky k rekapitalizaci z vnějších zdrojů a k podpoře bank nad rámec mimořádných situací systémové krize:

- **rekapitalizace z vnějších zdrojů jako součást vnitrostátních úpadkových řízení** – členské státy používají veřejné prostředky k podpoře vnitrostátních úpadkových řízení,
- **záchrany prostřednictvím rekapitalizací** – členské státy používají preventivní rekapitalizaci⁸⁹ a rekapitalizaci nepovažovanou za státní podporu (protože vychází z tržních podmínek) k podpoře bank, které nesplňují jejich kapitálové požadavky,

⁸⁴ Rozhodnutí o státní podpoře, Evropská komise, SA.45664 (2017/N), 25. června 2017, bod 49.

⁸⁵ Směrnice 2001/24/ES o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí, 4. dubna 2001.

⁸⁶ Čl. 2 odst. 47 směrnice 2014/59/EU.

⁸⁷ Článek 73 směrnice 2014/59/EU.

⁸⁸ Projev Elke Königové ve výrobu ECON Evropského parlamentu, 5. května 2020, <https://srb.europa.eu/en/node/978>.

⁸⁹ Čl. 32 odst. 4 písm. d) bod iii) směrnice 2014/59/EU.

- o **podpora prostřednictvím veřejných záruk** – nepovažuje se za státní podporu, protože je založena na tržních podmínkách za účelem podpory prodeje úvěrů se selháním.

Regulační rámec EU pro odvětví pojišťovnictví a zaměstnaneckého penzijního pojištění

62 Navzdory existenci obezřetnostního rámce na úrovni EU zůstávají **některá technická pravidla týkající se pojištění** v členských státech **rozdílná**. EÚD zjistil, že **kvalita dohledu a spolupráce mezi orgány dohledu se významně různí**. Ačkoli orgán EIOPA vynaložil významné úsilí na prosazování jednotného, důkladného a komplexního dohledu ve všech členských státech⁹⁰, je regulatorní arbitráž nadále skutečností⁹¹ a sblížování v oblasti dohledu stále představuje problém.

63 Úroveň kapitálu překročila minimum požadované pro solventnostní kapitálové požadavky a minimální ukazatel kapitálové přiměřenosti. Ke konci roku 2018 převyšovala souhrnná úroveň stanovené minimum ve všech členských státech, přetrvávají však značné rozdíly. Ty jsou zčásti odrazem **nejednotného uplatňování nových požadavků**, jako jsou požadavky na vnitrostátní účetní předpisy a právní předpisy v oblasti zdanění a sociálního zabezpečení.

64 Pravidla EU se nezabývají určením systémově důležitých pojišťoven a konkrétním dohledem / řešením krize a ozdravnými postupy v souvislosti s nimi. Rovněž neexistují **žádné unijní mechanismy jistění pro financování řešení krize nebo likvidaci pojišťoven**⁹². Pojistitelé jsou likvidováni podle vnitrostátních rámců, za něž je výlučně odpovědný domovský orgán dohledu⁹³. EIOPA⁹⁴ i ESRB⁹⁵ vyzvaly Komisi, aby zavedla minimální harmonizaci vnitrostátních rámců ozdravných postupů a řešení krize pro

⁹⁰ EÚD, zvláštní zpráva č. 29/2018, body 96–97.

⁹¹ EÚD, zvláštní zpráva č. 29/2018, rámeček 3 a body 26–27.

⁹² *Opinion to the institutions of the European Union on the harmonisation of recovery and resolution frameworks for (re)insurers across the Member States*, EIOPA, 5. července 2017, s. 14 a *Recovery and resolution for the EU insurance sector: a macro-prudential perspective*, ESRB, srpen 2017, s. 4 a 7.

⁹³ Směrnice Solventnost II, články 267–296, 25. listopadu 2009.

⁹⁴ <https://www.eiopa.europa.eu/content/institutions-eu-harmonisation-recovery-and-resolution-frameworks-reinsurers>.

⁹⁵ https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports170817_recoveryandresolution.en.pdf.

pojišťovny a zajišťovny v EU. Komise uvedla, že taková iniciativa se připravuje společně s přezkumem rámce Solventnost II.

65 Probíhající politické diskuse naznačují potřebu vypracovat **doplňující pravidla pro řízení koncentrovaných rizik a dohled nad nimi**, například pro koncentrace státních expozic. Pojistitelé v EU jsou vystaveni vyššímu riziku státních expozic než banky⁹⁶, a to zejména v členských státech s vyšší celkovou mírou zadluženosti⁹⁷. Orgán EIOPA tento typ expozic monitoruje ve svých zprávách o stabilitě.

66 Pouze malý počet členských států má systémy záruk v pojišťovnictví, které chrání pojistníky před platebně neschopnými pojistiteli. Ve zprávě o orgánu EIOPA jsme konstatovali, že **ochrana spotřebitelů závisí na právní struktuře pojistitele**⁹⁸. Komise společně s orgánem EIOPA posuzuje potřebu evropské sítě národních systémů záruk v pojišťovnictví.

67 V kontextu probíhajících konzultací Komise týkajících se přezkumu směrnice Solventnost II zastává jak ESRB, tak ESRB názor, že v **unijních právních předpisech chybí makroobezřetnostní politiky**, které by umožnily zasahovat v různých bodech řetězce událostí v pojišťovnictví, které vedou k nárůstu systémových rizik⁹⁹. Podobné názory vyjádřila Rada pro finanční stabilitu a Mezinárodní asociace dozorů v pojišťovnictví (IAIS)¹⁰⁰.

68 Pokud jde o zaměstnanecké penzijní pojištění, k 1. červnu 2020 ještě **řada členských států nedokončila proces provedení nové směrnice IZPP II ve vnitrostátním právu**¹⁰¹.

⁹⁶ *Financial Stability Review*, ECB, květen 2019, s. 100.

⁹⁷ *Investment behaviour report*, EIOPA, 16. listopadu 2017, s. 13.

⁹⁸ EÚD, zvláštní zpráva č. 29/2018, bod 29.

⁹⁹ **Konzultační dokument orgánu EIOPA** k přezkumu směrnice Solventnost II v roce 2020 (kapitola 11), dokument ESRB *Macroprudential provisions, measures and instruments for insurance*, 2018 a reakce na konzultační dokument orgánu EIOPA k přezkumu směrnice Solventnost II, 2020.

¹⁰⁰ Prohlášení FSB *Finalisation of IAIS holistic framework for the assessment and mitigation of systemic risk in the insurance sector*, 14. listopadu 2019.

¹⁰¹ https://ec.europa.eu/info/publications/occupational-retirement-provisions-directive-transposition-status_en.

69 Aktiva institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění s plány definovaných požitků nebo hybridních IZPP představovala ke konci roku 2014 přibližně 80 % investic IZPP¹⁰². Nízké výnosy částečně vysvětlují, proč byly ke konci roku 2018 **solventnostní pozice v oblasti zaměstnaneckých důchodů celkově nestabilní a blížily se regulační prahové hodnotě**¹⁰³. Zátěžový test orgánu EIOPA v roce 2017 také ukázal, že IZPP v průměru neměly dostatek aktiv k uspokojení svých penzijních závazků a že účinek průměrných nedostatečně kapitalizovaných penzijních systémů¹⁰⁴ může mít na příjemce penzijních plánů významný negativní účinek¹⁰⁵. Avšak orgán EIOPA v zátěžovém testu v roce 2019 zjistil, že ukazatele krytí se zlepšily, avšak přesto v testovaném scénáři nepříznivého vývoje stále předpokládal negativní dopady na účastníky a oprávněné osoby, případně přispívající podniky¹⁰⁶.

Kapitálové trhy, tržní infrastruktury a unie kapitálových trhů

70 Vzhledem k tomu, že kapitálové trhy v EU jsou poměrně nedostatečně rozvinuté (například ve srovnání s USA), je cílem EU **zvýšit podíl financování z kapitálového trhu v poměru k bankovnímu financování, a snížit tak kapitálové náklady pro podniky a zmírnit rizika plynoucí z nadměrné preference domácích aktiv usnadněním větších přeshraničních investic a větší diverzifikace**. To by mělo zvýšit odolnost vůči krizi a usnadnit rychlejší obnovu a růst. Hlubší integrace kapitálových trhů spolu s integrovanějšími bankovními systémy může přispět k zachování přeshraničních toků kapitálu a podpořit investice v členských státech, které trpí rozsáhlými asymetrickými makroekonomickými šoky.

71 ESRB ve své strategii stanovila rozvoj makrobezpečnostní politiky EU pro oblast nebankovního zprostředkování jako jednu z hlavních priorit¹⁰⁷. Existuje i skupina odborníků pro nebankovní finanční zprostředkování, která monitoruje rizika v příslušném odvětví (odvětvích). **V současné době neexistuje žádný rámec pro harmonizované řešení systémových rizik zjištěných v tomto odvětví**. Rámec pro monitorování systémových rizik v tomto odvětví se postupně vyvíjí, například tím, že

¹⁰² Příloha 1 *IORPs Stress Test Report 2015*, EIOPA, 2015.

¹⁰³ *Financial Stability Report*, EIOPA, červen 2019, s. 38.

¹⁰⁴ *2017 IORP Stress Test Report*, EIOPA, 13. prosince 2017, body 243 a 235.

¹⁰⁵ Tematický přehled k evropskému semestru o přiměřenosti a udržitelnosti důchodů, Evropská komise, listopad 2016, s. 9.

¹⁰⁶ *Occupational pensions stress test 2019*, EIOPA, 2019.

¹⁰⁷ *Macro-prudential policy beyond banking: an ESRB strategy paper*, ESRB, 2016.

ESRB vydává doporučení orgánu ESMA, aby vypracoval obecné pokyny týkající se makroobezřetnostních limitů pákového efektu¹⁰⁸. ESRB upozornila na stále **chybějící údaje, které brání komplexnějšímu posouzení rizik v některých částech odvětví nebankovního zprostředkování** (například chybějící dostatečné údaje o nebankovním pákovém efektu a propojení mezi bankami a jinými finančními zprostředkovateli)¹⁰⁹.

72 Přestože správci alternativních investičních fondů musí zavést politiky řízení rizik a podléhají povinnosti zátěžového testování a oznamovací povinnosti, směrnice neobsahuje omezení pákového efektu pro alternativní investiční fondy. Zpráva o přezkumu z roku 2019 uváděla závěr, že **většina ustanovení směrnice o správcích alternativních investičních fondů efektivně a účinně dosáhla zamýšlených cílů**¹¹⁰. V období po krizi se však stále objevují obavy orgánů dohledu týkající se pákového efektu, například pokud jde o zajištěné úvěrové závazky¹¹¹.

73 V roce 2018 ESRB došla k názoru, že nesoulad mezi likviditou aktiv otevřených investičních fondů a jejich profily zpětného odkupu by mohly vést k „prodejům pod cenou“, aby byly uspokojeny žádosti o zpětný odkup v době napětí na trhu, což by mohlo mít vliv na ostatní účastníky finančního trhu, kteří mají v držení stejná aktiva nebo aktiva s provázanými riziky. **Pákový efekt může zesílit dopad negativních pohybů na trhu.** ESRB doporučila, aby orgán ESMA a Komise zavedly nástroje makroobezřetnostní politiky k řízení těchto rizik¹¹². Například rizika z pákového efektu lze řešit vytvořením harmonizovaného rámce podávání zpráv pro podniky kolektivního investování do převoditelných cenných papírů a lepším využíváním stávajících možností stanovení limitů pákového efektu pro alternativní investiční fondy.

¹⁰⁸ *Recommendation on liquidity and leverage risks in investment funds*, ESRB, 2018.

¹⁰⁹ *NBFI Monitor*, ESRB, 2019.

¹¹⁰ *Report on the operation of the alternative investment fund managers directive*, Evropská komise, 2019.

¹¹¹ <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-publishes-study-exposure-eu-fund-industry-clos>.

¹¹² *Recommendation on liquidity and leverage risks in investment funds*, ESRB/2017/6, 7. prosince 2017.

Orgán ESMA zahájil konzultaci o svém návrhu obecných pokynů k řešení rizik pákového efektu v odvětví AIF: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma34-39-967_consultation_paper_on_guidelines_on_art_25_aifmd.pdf.

74 Akční plán pro unii kapitálových trhů, který Komise přijala v roce 2015 a rozšířila při svém přezkumu v polovině období v roce 2017¹¹³, stanoví více než 71 opatření (33 z akčního plánu pro unii kapitálových trhů a 38 z přezkumu v polovině období). Pro každé opatření byl stanoven orientační termín. V přezkumu v polovině období bylo stanoveno i devět prioritních opatření.

75 V roce 2019 Komise oznámila, že provedla většinu opatření v rámci akčního plánu pro unii kapitálových trhů, ale že jsou zapotřebí opatření i v budoucnosti, zejména z důvodu nových priorit souvisejících s ekologickou a digitální transformací a brexitem¹¹⁴. I s dalšími opatřeními na úrovni EU však **nelze unie kapitálových trhů dosáhnout, pokud nebudou tato opatření doplněna dalekosáhlými a ambiciózními národními reformami k prohloubení kapitálových trhů**¹¹⁵.

76 EÚD v současné době provádí samostatný audit provádění akčního plánu pro unii kapitálových trhů.

¹¹³ „Sdělení o hodnocení akčního plánu unie kapitálových trhů v polovině období“, COM(2017) 292 final, 8. června 2017.

¹¹⁴ „Unie kapitálových trhů: pokrok při budování jednotného trhu s kapitálem pro silnou hospodářskou a měnovou unii“, COM(2019) 136 final, 15. března 2019, s. 3–4.

¹¹⁵ *A Capital Market Union for Europe*, MMF, SDN/19/07, září 2019.

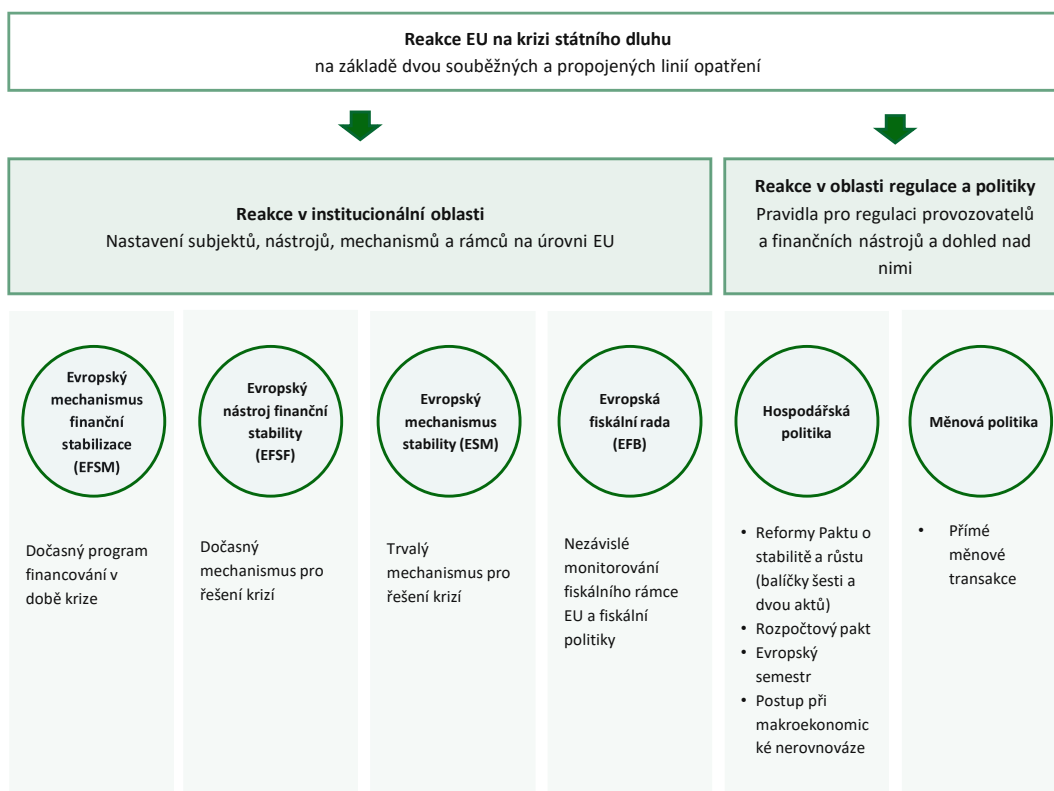
Reakce EU na krizi státního dluhu

Přehled

77 Vedle nedostatků finančního systému, které byly běžné zejména na celosvětové úrovni, několik finančních problémů specifických pro Evropskou unii změnilo finanční krizi v EU v krizi státního dluhu (viz body 13–17). K řešení krize byla přijata řada iniciativ, a to jak na fiskální, tak na bankovní úrovni, včetně těchto (viz [obrázek 7](#)):

- o **institucionální reakce:** evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM), Evropský nástroj finanční stability (EFSF), Evropský mechanismus stability (ESM) a Evropská fiskální rada (EFB),
- o **reakce v oblasti tvorby politik:** balíčky šesti a dvou právních aktů reformující Pakt o stabilitě a růstu, organizace evropského semestru, zavedení postupu při makroekonomické nerovnováze a stanovení minimálních požadavků na vnitrostátní rozpočtové rámce, rozpočtový pakt a přímé měnové transakce (OMT) prováděné ECB.

Obrázek 7 – Krizová reakce EU na krizi státního dluhu



Zdroj: EÚD.

Institucionální reakce na krizi státního dluhu

Hlavní vývoj

78 **Evropský mechanismus finanční stabilizace** byl zřízen v roce 2010¹¹⁶ jako přechodný program financování EU. Cílem bylo poskytnout finanční pomoc členským státům, u kterých z důvodu mimořádných událostí, které nemohou ovlivnit, nastanou obtíže nebo které jsou z téhož důvodu vážně ohroženy závažnými obtížemi. Podpora mohla být poskytována prostřednictvím půjček nebo úvěrových linek, a to s přihlédnutím k možnému použití nástroje na podporu platební bilance, tedy existujícího nástroje, který již poskytoval střednědobou finanční pomoc členským státům mimo eurozónu.

79 **Evropský nástroj finanční stability** představoval dočasný mechanismus pro řešení krizí zřízený v roce 2010. Jeho cílem bylo chránit finanční stabilitu poskytováním finanční pomoci členským státům eurozóny, a to zejména prostřednictvím půjček. V roce 2012 jej vystřídal Evropský mechanismus stability a EFSF **již nemůže poskytovat další finanční pomoc**. Stále však může:

- přijímat splátky půjček od zemí, kterým byly půjčky poskytnuty,
- provádět platby úroků a jistiny držitelům dluhopisů EFSF,
- konvertovat dosud nesplacené dluhopisy.

80 **Evropský mechanismus stability** byl zřízen v roce 2012 smlouvou mezi členskými státy eurozóny¹¹⁷ jako stálá mezivládní organizace. Jeho posláním je poskytovat finanční pomoc členským státům eurozóny, které se potýkají se závažnými potížemi s financováním nebo kterým takové potíže hrozí. Tato pomoc se poskytuje pouze za předpokladu, že lze doložit, že je nezbytné **zajistit finanční stabilitu členů ESM nebo eurozóny jako celku**. ESM poskytuje finanční pomoc členským státům eurozóny, které se potýkají se závažnými potížemi s financováním nebo kterým takové potíže hrozí, a to za přísných hospodářských podmínek odpovídajících zvolenému finančnímu nástroji, které se projednávají s Komisí a příjemcem Za zvláštních okolností může ESM také přímo rekapitalizovat finanční instituce, které jsou v eurozóně systémově důležité. Komise a ESM pravidelně vyhodnocují rizika splácení přijímajících členských států, které

¹¹⁶ Nařízení (EU) č. 407/2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace, Rada EU, 11. května 2010.

¹¹⁷ Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability, 2. února 2012.

opustily programy finanční pomoci. Účetní dvůr zahájil audit, jehož cílem je posoudit účinnost dohledu Komise po ukončení programu.

81 V roce 2015 Komise zřídila **Evropskou fiskální radu**¹¹⁸. Účelem Evropské fiskální rady je posilovat stávající rámec správy ekonomických záležitostí tím, že bude hodnotit provádění fiskálního rámce EU a přiměřenost aktuální orientace fiskální politiky na úrovni eurozóny i na úrovni jednotlivých členských států.

Pokrok a hlavní výzvy

82 Od roku 2008 obdrželo několik členských států s finančními problémy půjčky od EU (Maďarsko, Lotyšsko, Rumunsko z nástroje na podporu platební bilance a Irsko a Portugalsko z EFSM), jakož i z **mezivládních záchranných fondů** (Řecko z úvěrového nástroje pro Řecko, Irsko a Portugalsko z EFSF a Kypr, Řecko a Španělsko z ESM):

- Ve zprávě o makrofinanční pomoci¹¹⁹ jsme uvedli, že **Komise nebyla připravena zvládnout řízení programů makrofinanční pomoci**, a doporučili jsme rámec pro celý orgán, který by umožnil rychle mobilizovat lidské a technické zdroje a provádět horizontální kontroly konzistentnosti týkající se makroekonomické podmíněnosti.
- V poslední uvedené zprávě, jakož i v naší druhé zprávě o řízení krizí¹²⁰ jsme také doporučili, aby **se v rámci příprav Komise zlepšily obecné postupy pro návrh programů podpory a vyjasnila úloha podmínek programů**. Také jsme zdůraznili, že **je důležité vypracovat spolehlivé dohody o spolupráci mezi Komisí a ostatními mezinárodními zúčastněnými stranami**, jako je ECB a MMF. Během tohoto přezkumu jsme zjistili, že v tomto ohledu došlo mezi Komisí, ECB, ESM a evropskými orgány dohledu k určitému vývoji.

83 Ve zvláštní zprávě o požadavcích EU na vnitrostátní rozpočtové rámce¹²¹ jsme došli k závěru, že **uspořádání a mandát Evropské fiskální rady nabízejí určitý prostor pro**

¹¹⁸ Evropská komise, rozhodnutí (EU) 2015/1937 o zřízení nezávislé poradní Evropské fiskální rady, 21. října 2015, a Evropská komise, rozhodnutí (EU) 2016/221, kterým se mění rozhodnutí (EU) 2015/1937 o zřízení nezávislé poradní Evropské fiskální rady, 12. února 2016.

¹¹⁹ EÚD, zvláštní zpráva č. 18/2015: „Finanční pomoc poskytovaná zemím, které se potýkají s obtížemi“.

¹²⁰ EÚD, zvláštní zpráva č. 17/2017: „Intervence Komise v řecké finanční krizi“.

¹²¹ EÚD, zvláštní zpráva č. 22/2019: „Požadavky EU na vnitrostátní rozpočtové rámce: je třeba je dále posílit a lépe sledovat jejich uplatňování“.

zlepšení z hlediska nezávislosti rady a že Komise může návrhy a doporučení vydané Evropskou fiskální radou opomenout bez řádného vysvětlení.

Reakce v oblasti tvorby politik s cílem zlepšit správu ekonomických záležitostí

Hlavní vývoj

84 Pakt o stabilitě a růstu představuje soubor pravidel platných od roku 1997¹²², jejichž cílem je zajistit zdravé veřejné finance členských států EU a koordinaci jejich fiskálních politik stanovením prahové hodnoty pro schodek veřejných financí a veřejný dluh členských států, tzv. „Maastrichtských fiskálních kritérií“.

- Pakt o stabilitě a růstu má dvě složky:
 - **preventivní složku**, jež má zajistit, aby fiskální politiky členských států EU byly řádné a koordinované, a to stanovením parametrů a rozpočtových cílů,
 - **nápravnou složku**, jež spočívá v **postupu při nadměrném schodku**¹²³. Tento postup zavedla Maastrichtská smlouva proto, aby členské státy přijímaly vhodná opatření k nápravě nadměrných schodků. Postup uplatňuje přísnější fiskální cíle pro členské státy, které překračují rozpočtový schodek (3 % HDP) nebo horní mez zadluženosti (60 % HDP) vymezené v Paktu o stabilitě a růstu. Od jeho zavedení byl postup při nadměrném schodku zahájen v 25 členských státech¹²⁴. Dosud však nebyly uloženy žádné finanční sankce. Všechny postupy při nadměrném schodku byly uzavřeny s výjimkou Rumunska, kde je postup při nadměrném schodku uplatňován i v roce 2020.
- **Balíček šesti právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí z roku 2011**¹²⁵ a **balíček dvou právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí**

¹²² Usnesení o Paktu o stabilitě a růstu v Amsterdamu, Evropská rada, 17. června 1997.

¹²³ Článek 126 SFEU.

¹²⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en.

¹²⁵ Nařízení (EU) č. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 a směrnice 2011/85/EU.

z roku 2013¹²⁶ zavedly řadu změn preventivní i nápravné složky Paktu o stabilitě a růstu. Tato pravidla:

- zavedla výdajové kritérium pro roční zvýšení výdajů členského státu, bez opatření na straně příjmů,
- zřídila evropský semestr, který má koordinovat monitorování fiskálních a hospodářských politik v EU a zlepšit načasování odborného poradenství pro členské státy,
- umožnila zahájení postupu při nadměrném schodku pouze na základě nedostatečného poklesu nadměrného zadlužení směrem k referenční hodnotě (tj. 60 % HDP),
- nadále ukládala odstupňované finanční sankce až do výše 0,5 % HDP příslušného členského státu,
- zavedla společný rozpočtový harmonogram a nápravu nadměrných schodků pro členské státy eurozóny,
- zavedla nová pravidla pro posílený dohled, dohled během programu a dohled po ukončení programu ve vztahu k členským státům eurozóny.

85 Pro řešení některých zbývajících nedostatků posíleného rámce správy fiskálních záležitostí EU v rámci balíčku šesti právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí vstoupila v roce 2013 v platnost mezivládní Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, zejména pak její hlava III, označovaná jako **rozpočtový pakt**. Ten spočívá zvláště v přijetí vnitrostátních fiskálních pravidel úzce spjatých s pravidly preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu, která konkrétně zavádějí pravidlo vyrovnaného rozpočtu a automaticky aktivovaný mechanismus oprav na vnitrostátní úrovni v případě porušení tohoto pravidla.

86 **Evropský semestr** je *ex ante* cyklem koordinace hospodářské a fiskální politiky členských států EU a byl zaveden spolu s balíčkem šesti právních aktů týkajících se správy ekonomických záležitostí jako součást širší reformy správy ekonomických záležitostí EU. **Zahrnuje posouzení a doporučení v oblasti fiskálních a hospodářských politik členských států v souladu s Paktem o stabilitě a růstu, postupem při makroekonomické nerovnováze a politikami Unie pro růst a zaměstnanost.** Všechny členské státy kromě těch, na které se vztahuje makroekonomický ozdravný program, se evropského semestru účastní tím, že vedou dialog s Komisí o svých vnitrostátních

¹²⁶ Nařízení (EU) č. 472/2013 a nařízení (EU) č. 473/2013.

hospodářských politikách. Hlavním cílem je zajistit udržitelné fiskální politiky, sledovat a napravovat makroekonomické nerovnováhy a doporučovat strukturální politiky pro růst a zaměstnanost.

87 **Postup při makroekonomické nerovnováze** byl zaveden v rámci balíčku šesti právních aktů. Jeho cílem je identifikovat makroekonomické nerovnováhy v členských státech EU, jež mohou mít dopad nejen na hospodářskou stabilitu dotčených členských států, ale i na eurozónu nebo EU jako celek, těmto nerovnováhám předcházet a případně je řešit. Komise stanovila **srovnávací přehled hlavních a vedlejších ukazatelů stavu a toků s doprovodnými prahovými hodnotami**, které poskytují informace o krátkodobém i dlouhodobém zhoršení a akumulaci makroekonomických nerovnováh. V závislosti na tom, zda došlo k překročení některé z prahových hodnot, mohou pro členský stát nastat tři výsledky:

- **žádná makroekonomická nerovnováha**, je-li makroekonomická situace dobrá,
- **makroekonomická nerovnováha následovaná doporučeními preventivních opatření**,
- **nadměrná makroekonomická nerovnováha**, která má negativní důsledky pro ostatní členské státy, může vést k aktivaci **postupu při nadměrné nerovnováze** a vyžaduje provedení nápravných opatření. V případě soustavného a opakovaného nedodržování doporučení Rady může být dotčenému členskému státu eurozóny uložen soubor sankcí. Postup při nadměrné nerovnováze dosud nebyl nikdy zahájen.

88 Klíčovou roli v eurozóně hrála v období po krizi státního dluhu také ECB. Důležitým bodem obratu z hlediska důvěry trhu a reakce na krizi bylo prohlášení prezidenta ECB Draghiho v roce 2012¹²⁷, podle něhož „byla ECB připravena provést všechny potřebné kroky pro zachování eura“. V rámci programu přímých měnových transakcí (OMT) může ECB nakupovat státní dluhopisy zemí eurozóny na volném trhu pro země procházející ozdravným programem (EFSF, ESM). Program byl zaveden s cílem ochránit vhodný přenos a soudržnost měnové politiky, přičemž transakce se provádějí ve zvláštním rámci¹²⁸. V návaznosti na závazek ECB podniknout veškeré potřebné kroky, a na zahájení

¹²⁷ Projev, který přednesl Mario Draghi, prezident ECB, na globální investiční konferenci v Londýně, 26. července 2012.

¹²⁸ Tisková zpráva ECB *Technical features of Outright Monetary Transactions*, 6. září 2012.

programu přímých měnových transakcí se rozpětí výnosů státních dluhopisů v eurech stabilizovala.

Pokrok a hlavní výzvy

89 Ve svých auditech koordinace fiskální politiky¹²⁹ jsme došli k závěru, že **správa ekonomických záležitostí na úrovni EU je stále složitější, vymáhání pravidel je obtížně proveditelné a je do velké míry založeno na uvážení a odborném úsudku Komise a následně Rady**. Zjistili jsme také, že kumulativně uplatňovaná ustanovení o flexibilitě nemusí vést k včasnému vybudování nezbytných fiskálních rezerv a kombinaci politik, které současně zajistí stabilitu i růst. Kromě toho některé členské státy i nadále vykazují vysokou míru veřejného dluhu.

90 Z auditu postupu při makroekonomické nerovnováze z roku 2018 jsme vyvodili závěr, že postup je obecně koncipován dobře a opírá se o kvalitní analýzu. Poukázali jsme však na **výzvy spojené s aktivací donucovacího prvku postupu (postupu při nadměrné nerovnováze)** a na související politické aspekty, které s sebou provádění takového rámce nese. Kromě toho zpráva Komise o mechanismu varování z roku 2019¹³⁰ týkající se makroekonomických nerovnováh členských států ukazuje **trvajících nebo nových ekonomické nerovnováhy v důležitých oblastech**, jako jsou zadlužení soukromého a veřejného sektoru, mezinárodní investiční pozice, trh s bydlením a míra nezaměstnanosti v určitých členských státech.

91 Náš audit věnovaný **evropskému semestru** potvrdil, že tento proces přináší relevantní doporučení pro jednotlivé země k řešení střednědobých fiskálních cílů, makroekonomických nerovnováh a dalších nezbytných strukturálních reforem. Přestože u více než dvou třetin doporučení pro jednotlivé země bylo dosaženo „určitého pokroku“, **nízká míra plné realizace doporučení ze strany členských států** naznačuje, že rychlejší provádění důležitých a nezbytných reforem si žádá další úsilí. Prvotní odpovědnost za tuto oblast mají členské státy.

¹²⁹ EÚD, zvláštní zpráva č. 10/2016 „Pro zajištění účinného provádění postupu při nadměrném schodku jsou zapotřebí další zlepšení“, zvláštní zpráva č. 3/2018 „Audit postupu při makroekonomické nerovnováze“, EÚD, zvláštní zpráva č. 18/2018: „Je naplňován hlavní cíl preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu?“, zvláštní zpráva č. 22/2019 „Požadavky EU na vnitrostátní rozpočtové rámce: je třeba je dále posílit a lépe sledovat jejich uplatňování“.

¹³⁰ Zpráva Komise – Zpráva mechanismu varování 2019 (vypracovaná v souladu s článkem 3 a 4 nařízení (EU) č. 1176/2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy), COM/2018/758 final.

92 Všechny tyto audity upozorňují na tutéž skutečnost, kterou jsou existující problémy a potřeba plně využít všech dostupných monitorovacích postupů, které jsou na úrovni EU k dispozici, aby byla **koordinace na úrovni EU účinnější**.

Dopad krize covid-19 a prvotní opatření EU v reakci na ni

93 Ekonomické podmínky v EU se výrazně změnily, když v březnu tohoto roku zasáhla Evropu pandemie covid-19. Covid-19 je **vážnou hrozbou pro veřejné zdraví v EU** a **přijatá opatření omezující volný pohyb osob vedla k závažnému ekonomickému šoku** (*příloha III* uvádí náklady na finanční a státní dluhovou krizi v období 2008–2017 v prvním sloupci a (zčásti odhadované) prvotní náklady reakce na pandemii covid-19 ve druhém sloupci).

94 Opatření v oblasti zdraví a omezování volného pohybu osob, která souvisela s pandemií covid-19, narušila výrobu, služby a globální dodavatelské řetězce a měla dopad na klíčová odvětví, jako je cestovní ruch, doprava a obchod. Podle **prognózy Komise se v letošním roce předpokládá pokles HDP EU o 7,4 % (7,7 % v eurozóně), což je větší pád než během finanční krize a krize státního dluhu v letech 2008–2012, a opětovný vzestup o 6 % (6,3 % v eurozóně) v roce 2021¹³¹**.

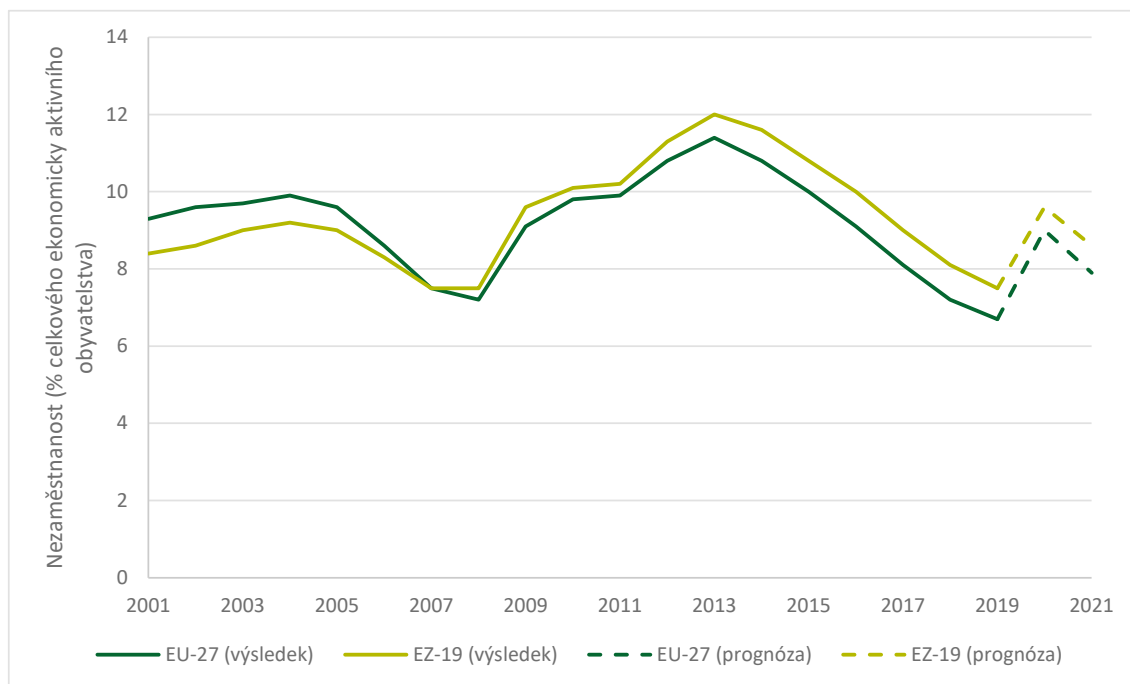
Finanční sektor

Prvotní dopad krize covid-19

95 Banky vstoupily do krize covid-19 lépe kapitalizované a s lepším řízením likvidity než v předchozích krizích. Omezení volného pohybu osob vedla ke značné **ztrátě příjmů pro podniky**, jakož i ke zvýšení poptávky po úvěrech a nárůstu rizika selhání podniků. **Vyšší míra nezaměstnanosti** (viz *obrázek 8*) může kromě toho vést k selháním při splácení soukromých půjček a hypoték, což může mít vliv na ceny nemovitostí.

¹³¹ Hospodářská prognóza z jara 2020 *A deep and uneven recession, an uncertain recovery*, Evropská komise, 6. května 2020.

Obrázek 8 – Míra nezaměstnanosti (počet nezaměstnaných jako procento celkových pracovních sil ve věku 15–74 let, 2001–2021)



Zdroj: Eurostat a hospodářská prognóza Evropské komise z jara 2020.

96 V důsledku toho budou v příštích několika letech **banky pravděpodobně vystaveny riziku většího objemu úvěrů se selháním a ztrátám v důsledku nezbytné restrukturalizace soukromého zadlužení**. Podle předběžných odhadů, které nezohledňují dopad opatření, orgán EBA očekává, že průměrný koeficient krytí úvěrů se selháním dosáhne úrovně podobné úrovni v období po krizi z let 2008–2012¹³².

97 Je důležité, aby příslušné mechanismy byly v případě potřeby schopny plnit svou roli, zejména v souvislosti s krizí vyvolanou rozšířením onemocnění covid-19. Rozsah, v němž budou banky současnou krizí zasaženy, bude převážně záviset na vývoji krize a následném oživení, disponibilním kapitálu bank před krizí, míře expozice bank vůči nejvíce postiženým odvětvím a na související míře veřejné podpory pro reálnou ekonomiku.

98 Pandemie vedla k **vysoké volatilitě na kapitálových trzích a k dalšímu zploštění swapové křivky eura** (swapy se používají pro zajištění úrokových sazeb a swapová křivka může naznačovat očekávaný vývoj úrokových sazeb) s výrazným poklesem tržní hodnoty finančních aktiv a nárůstem tržní hodnoty dlouhodobých pojistných závazků a závazků z definovaných penzí s **negativními důsledky pro odvětví pojišťovnictví a penzijního**

¹³² The EU banking sector: first insights into the COVID-19 impacts, EBA, 25. května 2020.

pojištění. Na základě posledních výsledků zátěžových testů pro odvětví pojišťovnictví¹³³ měla většina pojistitelů v testovaném scénáři krizových tržních podmínek dostatečný solventnostní poměr. Penzijní fondy, označované jako instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění (IZPP), vykazaly v roce 2019 o něco lepší ukazatele krytí (aktiva k pokrytí pasiv), přesto však bojovaly s prostředím trvale nízkých úrokových sazeb a nízkých výnosů, což mělo dopad na ziskovost jejich investic a ocenění závazků z definovaných požitků¹³⁴.

99 Evropská rada pro systémová rizika, Evropský orgán pro cenné papíry a trhy a Evropský orgán pro cenné papíry a trhy vyzvaly k přijetí opatření, jež budou řešit systémová zranitelná místa související s onemocněním covid¹³⁵. Orgán ESMA konkrétně uvedl, že vysoká volatilita a problémy v oblasti oceňování způsobené pandemií covid-19 vyvolaly v **některých segmentech sektoru investičních fondů tlak** na likviditu. Vyjádřil také podporu doporučení ESRB, které se týkalo cílené dohledové činnosti příslušných vnitrostátních orgánů v investičních fondech, které mají významné expozice vůči podnikovým dluhům a nemovitostem, a významu včasného a účinného využívání nástrojů řízení likvidity ze strany investičních fondů s expozicemi vůči méně likvidním aktivům. Orgán EIOPA také realizoval několik iniciativ¹³⁶, například zveřejnil prohlášení o politice výplaty dividend a pohyblivé složky odměn v souvislosti s onemocněním covid-19 nebo vyzval pojistitele a zprostředkovatele, aby zmírnili dopad pandemie na spotřebitele. Ve vztahu k IZPP orgán EIOPA zdůraznil, že je třeba mít na paměti důsledky pandemie covid-19 pro penzijní fondy, pokud jde o kontinuitu činností, zejména výplaty dávek a příchozích příspěvků, dopady na likviditu a míru financování a také možné dlouhodobé dopady na rozhodnutí účastníků IZPP čerpat úspory nebo změnit investiční možnost v nevhodný okamžik.

Prvotní reakce EU

100 Vnitrostátní orgány přijaly okamžitá rozhodnutí o uvolnění proticyklických a jiných makroobezřetnostních kapitálových rezerv, což **zvýšilo kapacitu bank poskytovat úvěry reálné ekonomice a absorbovat neočekávané ztráty** (viz **příloha IV**

¹³³ 2018 insurance stress test report, EIOPA, s. 6.

¹³⁴ 2017 IORP Stress Test Report, 13. prosince 2017, body 243 a 235, 2019 IORP Stress Test Report 19/673, EIOPA, 17. prosince 2019, s. 15–48.

¹³⁵ https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50.158.2232_statement_esrb_recommendation.pdf

¹³⁶ Úplný seznam opatření přijatých orgánem EIOPA v souvislosti s onemocněním covid-19 je uveden na adrese <https://www.eiopa.europa.eu/browse/covid-19-measures>.

a **příloha V**). Orgány EU a vnitrostátní orgány rovněž přijaly další **opatření ke zvýšení úvěrové kapacity bank**, včetně dočasného osvobození od kapitálových a likviditních požadavků, prodloužení přechodných ustanovení zaměřených na zmírnění dopadu zvýšené tvorby rezerv podle IFRS 9 na regulační kapitál a vstřícnější regulační režim pro úvěry s veřejnou zárukou¹³⁷. Orgány dohledu také nadále nesou odpovědnost za sledování úvěrového rizika bank, míry znehodnocení a úvěrů se selháním a jejich dopadu. Tato činnost je nezbytná pro zajištění včasné identifikace bank, které jsou v selhání nebo jejichž selhání je pravděpodobné.

101 S cílem poskytnout další kapacitu pro absorpci ztrát během krize způsobené pandemií požádala ECB banky, aby alespoň do října 2020 nevyplácely dividendy.

102 Aby vyvážil potřebu způsobilosti bank k řešení krize a úlevu pro tento sektor v době krize, rozhodl se Jednotný výbor pro řešení krizí, že během cyklu plánování řešení krizí roku 2020 odloží některé požadavky na poskytování informací a údajů nebo povinnosti bank a zároveň zachová hlavní standardní zprávy, které umožňují výpočet minimálních požadavků na kapitál a způsobilé závazky. Jednotný výbor pro řešení krizí rovněž prohlásil, že pokud jde o banky, které mají problémy splnit cíle MREL před tím, než vstoupí v platnost nová rozhodnutí, bude jeho přístup orientován na budoucnost. Jednotný výbor pro řešení krizí také oznámil, že poskytne **přechodné osvobození od minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky pro banky**, které mají potíže s plněním svých cílů¹³⁸.

103 Dne 28. dubna vydala Komise interpretační sdělení¹³⁹, v němž v souladu s Basilejským výborem **potvrdila flexibilitu pravidel** včetně flexibility v oblasti moratorií na splácení veřejných a soukromých úvěrů¹⁴⁰ a opatření v oblasti dohledu, která bankám umožnila dočasně využívat likviditní a kapitálové rezervy.

104 Komise rovněž navrhla **soubor změn nařízení o kapitálových požadavcích týkajících se výjimečných dočasných opatření**, k nimž patří dvouleté prodloužení

¹³⁷ *Banking package to facilitate lending to households and businesses in the EU*, Evropská komise, 28. dubna 2020.

¹³⁸ Blog SRB ze dne 1. dubna, 8. dubna a 17. června 2020 a projev člena výboru SRB Sebastiana Lavioly na konferenci finančních institucí dne 2. června 2020.

¹³⁹ *Coronavirus Response: Commission adopts banking package to facilitate lending to households and businesses in the EU*, Evropská komise, 28. dubna 2020.

¹⁴⁰ EBA, pokyny k legislativním a nelegislativním moratoriím na splácení úvěrů použitým v souvislosti s krizí vyvolanou pandemií covid-19, 2. dubna 2020.

stávajících přechodných opatření pro zmírnění dopadu standardu IFRS 9 na regulační kapitál bank a jednoletý odklad nových požadavků revidovaného nařízení o kapitálových požadavcích (CRR II)¹⁴¹ týkajících se pákového poměru.

105 Evropské orgány dohledu a jednotný mechanismus dohledu přijímají různá opatření a vydávají koordinační pokyny pro příslušné orgány v členských státech, které odpovídají za různá odvětví finančního systému. Komise poukázala na to, že **v případě, že příslušné vnitrostátní orgány v různých členských státech uplatňují pružný přístup, evropské orgány dohledu musí zajistit, aby byl tento přístup uplatňován jednotně** a nevytvářel na vnitřním trhu nerovné podmínky¹⁴².

Fiskální a hospodářská politika

Prvotní dopad krize covid-19

106 Krize covid-19 způsobí **závažné zhoršení fiskálního schodku** (viz [obrázek 9](#)) a **veřejného dluhu** (viz [obrázek 10](#)), neboť vytváří významný tlak na výdaje a příjmy vládních institucí v členských státech. Vlády především přijaly opatření určená na záchranu systémových hospodářských subjektů, na pomoc podnikům a poskytování obecné sociální podpory. Úvěrová podpora podniků, která je podložena zárukami od členských států i EU, může navíc **ve střednědobém výhledu zvýšit fiskální výdaje**. Krize proto může mít na členské státy nerovnoměrné účinky a může prohloubit rozdíly mezi nimi (podle Komise se tyto rozdíly promítnou do skutečnosti, že **recese se v některých členských státech bude blížít 10 % ve srovnání s průměrem ve výši 6–7,5 %**)¹⁴³.

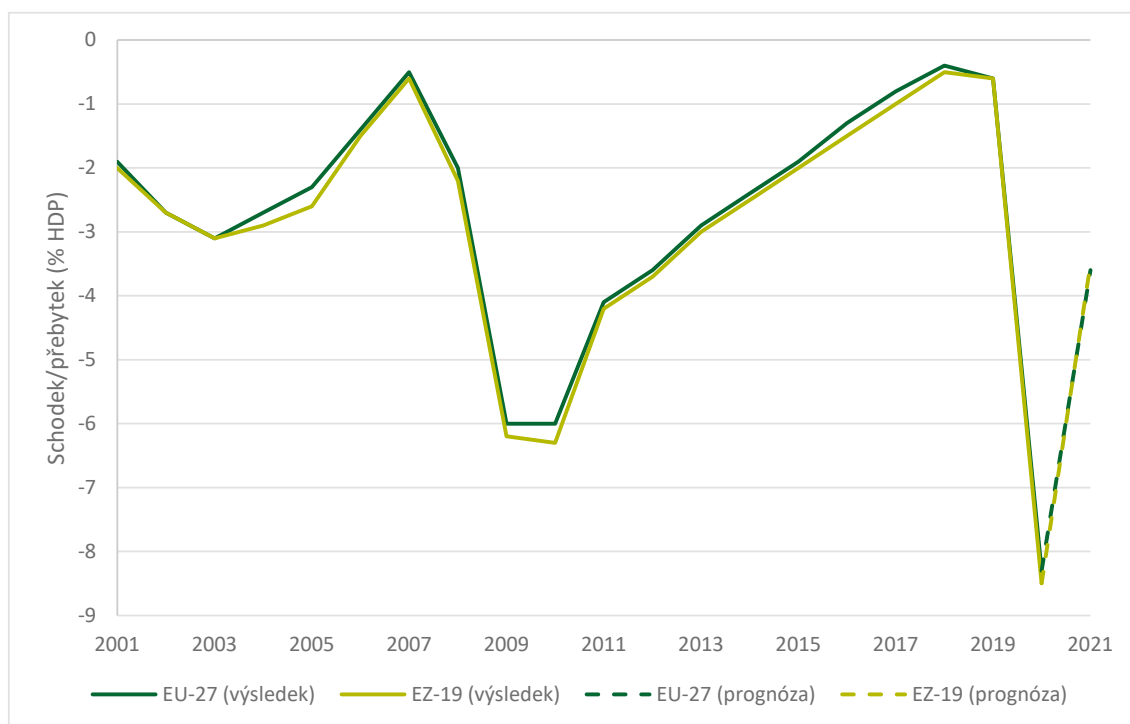
107 Program nákupu aktiv Evropské centrální banky zajišťuje vhodný přenos měnové politiky. Potvrzená způsobilost všech členských států k **úvěrovým linkám ESM** také zajišťuje, že členským státům bude k dispozici podpora pro částečné zmírnění tohoto tlaku.

¹⁴¹ Nařízení (EU) č. 2019/876, kterým se mění nařízení (EU) č. 575/2013, pokud jde o pákový poměr, ukazatel čistého stabilního financování, požadavky na kapitál a způsobilé závazky, úvěrové riziko protistrany, tržní riziko, expozice vůči ústředním protistranám, expozice vůči subjektům kolektivního investování, velké expozice, požadavky na podávání zpráv a zpřístupňování informací, a nařízení (EU) č. 648/2012, 20. května 2019.

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0169&rid=2>.

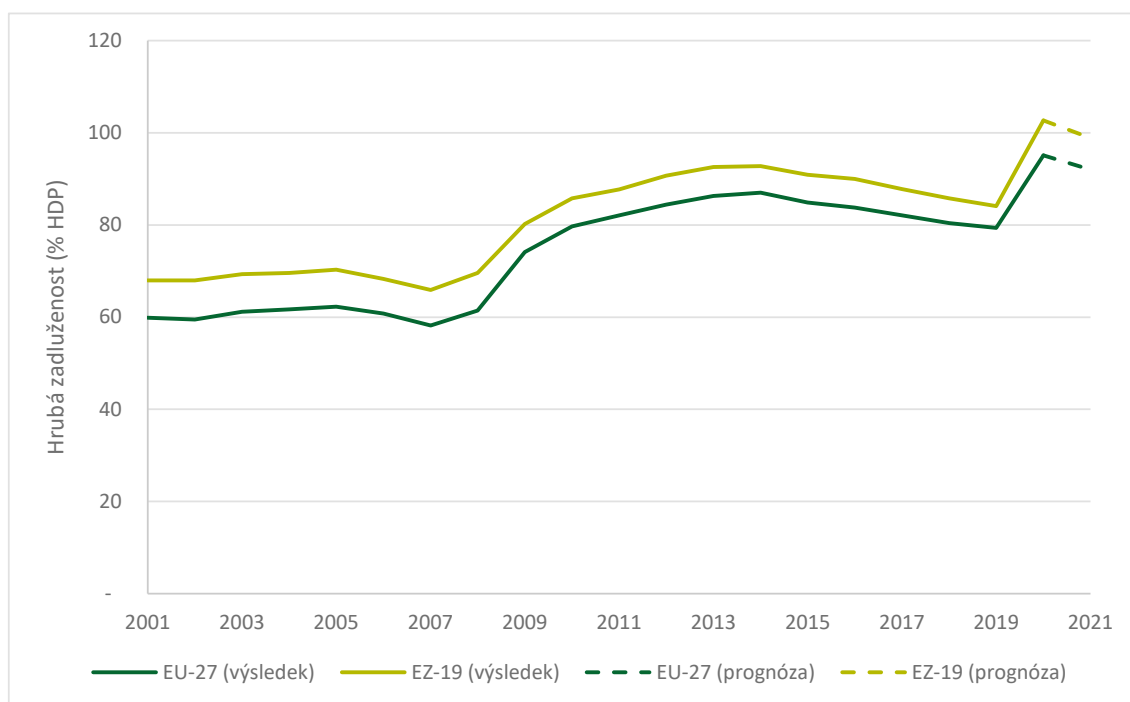
¹⁴³ „Chvilé pro Evropu: náprava škod a příprava na příští generaci“, COM(2020) 456 final, 27. května 2020, s. 3.

Obrázek 9 – Schodek (–) a přebytek (+), sektor vládních institucí (v procentech HDP, 2001–2021)



Zdroj: Eurostat a hospodářská prognóza Evropské komise z jara 2020.

Obrázek 10 – Hrubá zadluženost, sektor vládních institucí (v procentech HDP, 2001–2021)



Zdroj: Eurostat a hospodářská prognóza Evropské komise z jara 2020.

108 Přecenění státních dluhopisů, ke kterému může dojít v důsledku nejistoty během krize a po ní, by mohlo mít negativní dopad na banky vystavené riziku, poškodit jejich ziskovost, nebo dokonce jejich životaschopnost. Rizika jsou nejvyšší v těch členských státech, které mají méně fiskálního prostoru.

Prvotní reakce EU

109 EU na tuto novou hospodářskou realitu reagovala tak, že poskytla fiskální a ekonomickou podporu členským státům prostřednictvím různých ekonomických a rozpočtových nástrojů, které měly posílit oživení a obnovit růst.

110 V posledních několika měsících patří k důležitým událostem významným z hlediska fiskální a hospodářské koordinace na úrovni EU a **evropského semestru**:

- **aktivace obecné únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu** – což členským státům umožňuje odchýlit se od požadavků preventivní složky (tj. dosáhnout střednědobého rozpočtového cíle nebo cesty k jeho postupnému dosažení) a Komisi dává možnost doporučit prodloužení lhůty pro členské státy k nápravě nadměrných schodků v rámci nápravné složky (tj. postupu při nadměrném schodku),
- **aktivace národních únikových doložek členskými státy** – což členským státům umožňuje pozastavit omezení stanovená jejich vnitrostátními fiskálními rámci z důvodu závažného hospodářského útluhu a jiných výjimečných okolností,
- **nové pokyny Komise pro programy stability a konvergenční programy roku 2020** – zjednodušení formátu a obsahu programů stability a konvergenčních programů v současném cyklu roku 2020.

111 Kromě toho EU naplánovala **nové rozpočtové nástroje** na podporu zotavení členských států a na ochranu vnitřního trhu EU a stability eura. K nim patří zejména **nástroj Next Generation EU** v hodnotě 750 miliard EUR, jehož ústředním prvkem je nová facilitata na podporu oživení a odolnosti, a **tři záchranné sítě** v celkové hodnotě 540 miliard EUR (viz [příloha IV](#)).

112 S cílem **chránit soudržnost jednotného trhu EU a zajistit rovné podmínky hospodářské soutěže** navrhla¹⁴⁴ Komise několik iniciativ, jako je pracovní skupina pro

¹⁴⁴ „Chvilé pro Evropu: náprava škod a příprava na příští generaci“, COM(2020) 456 final, 27. května 2020, s. 11–15.

prosazování pravidel jednotného trhu, nástroj na podporu solventnosti, pakt o migraci a azylu, facilita pro strategické investice a farmaceutická strategie. Kromě toho EU upravila pravidla státní podpory přijetím **nového dočasného rámce pro státní podporu** dne 19. března 2020¹⁴⁵, který rozšířila dne 3. dubna¹⁴⁶ (viz [příloha IV](#)). **Byla také schválena a aktivována řada dalších nástrojů, které mohou podpořit oživení**, jako je nástroj pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) a mechanismus ESM pro podporu v krizi způsobené pandemií (viz [příloha IV](#)).

113 Četná fiskální a hospodářská opatření byla přijata i na úrovni členských států. Odhaduje se, že dosud poskytnutá opatření fiskální podpory představují více než 3 % HDP zemí EU-27 a na opatření na podporu likvidity pro odvětví a společnosti, které čelí problémům, připadá více než 16 % HDP zemí EU-27¹⁴⁷. Podle evropského fiskálního monitoru většina **členských států zvýší své výdaje přibližně o 1,6 % HDP a v rámci své fiskální reakce poskytne daňové úlevy v hodnotě dalších 1,4 % HDP**. Podrobnější informace o vnitrostátních opatřeních přijatých v reakci na krizi covid-19 jsou uvedeny v [příloze V](#).

114 Dne 15. dubna 2021 předseda Evropské rady a předsedkyně Evropské komise předložili **společný evropský plán rušení opatření proti šíření covid-19**¹⁴⁸. Ve zprávě se zdůrazňují **čtyři klíčové oblasti činnosti v rámci dalšího postupu**:

- opatření k obnově fungování jednotného trhu,
- větší úsilí o zvýšení investic,
- globální činnost, zejména v bezprostředním sousedství EU,
- fungující systém správy na úrovni EU a členských států.

¹⁴⁵ „Dočasný rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19“, Evropská komise, C(2020) 1863 final.

¹⁴⁶ „Změna dočasného rámce pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19“, Evropská komise, C(2020) 2215 final.

¹⁴⁷ *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, Euroskupina, 9. dubna 2020.

¹⁴⁸ „Plán cesty k oživení: Směrem k odolnější, udržitelnější a spravedlivější Evropě“, Evropská komise a Evropská rada, 15. dubna 2020.

Závěrečné poznámky

115 Finanční, hospodářská a dluhová krize v letech 2008–2012 měla dlouhodobé dopady na růst a fiskální stabilitu v EU.

116 Finanční systém EU se v té době vyznačoval slabým dohledem, včetně nedostatečné spolupráce týkající se přeshraničních činností bank a souvisejících rizik, nedostatečných pravidel pro hodnocení rizik a kapitálových požadavků a chybějícího rámce řízení krizí pro velké banky (body **08–09**).

117 Finanční krize roku 2008 se brzy stala krizí státního dluhu. Ušlé daňové příjmy, opatření státní podpory na podporu bank a fiskální stimuly pomohly stabilizovat ekonomiku v rané fázi krize, vedly však k významnému nárůstu veřejného dluhu. To spolu s neúplnou institucionální architekturou eurozóny vyvolalo tlak na výnosy státních dluhopisů a úvěrové ratingy některých členských států a krize státního dluhu se přelila zpět do bankovního sektoru a širší ekonomiky (body **11–16**).

118 Aby tyto nedostatky překonala a přispěla k silnějšímu a odolnějšímu finančnímu systému, **EU posílila svůj institucionální a regulační rámec**: byly zřízeny orgány dohledu na úrovni EU, byla zpřísněna mikroobezřetnostní a makroobezřetnostní pravidla pro banky a jejich orgány dohledu, byl přijat nový rámec pro řízení krizí pro banky, které jsou v selhání nebo jejichž selhání je pravděpodobné, a byla iniciována bankovní unie a unie kapitálových trhů (body **18–25**).

119 Opatření přijatá v návaznosti na finanční krizi a krizi státního dluhu měla tyto důsledky:

- **Lépe regulovaný finanční systém** – byla zavedena posílená regulace a kontrola v reakci na riziko šíření problémů a další rizika ovlivňující banky a nebankovní finanční zprostředkovatele (body **37, 45–46**).
- **Bankovní systém se zlepšenými kapitálovými a likviditními rezervami a možnostmi rekapitalizace z vnitřních zdrojů**. Bankovní unie a orgán EBA přispívají ke snižování rizik pro finanční stabilitu (body **38–43**).
- **Větší koordinace hospodářských politik a národních rozpočtů** – evropský semestr, který tvoří revidovaný Pakt o stabilitě a růstu, postup při makroekonomické nerovnováze a politiky Unie pro růst a zaměstnanost, umožňuje širokou koordinaci hospodářských politik v celé EU a přitom věnuje větší pozornost úrovni zadlužení (body **78–89**).

120 **Výzvy a slabá místa** však přetrvávají: zahrnují nízkou ziskovost bank, vysokou míru úvěrů se selháním v některých členských státech a stále vysokou koncentraci státní expozice v některých bankách (body 49–62).

121 Krize odhalila **zranitelná místa v dalších odvětvích finančního systému, včetně pojišťovnictví a penzijních fondů, jiných nebankovních finančních zprostředkovatelů, investičních fondů a tržní infrastruktury** (body 63–70). Byla přijata také řada opatření ke zmírnění rizik, která by v budoucnu mohla z těchto odvětví vzejít, zejména v případě velkých systémových hospodářských subjektů.

122 K současným výzvám patří nutnost dokončit bankovní unii (body 33–37) a unii kapitálových trhů (body 74–76), nedostatečná rychlost hospodářské konvergence členských států, omezená výkonnost orgánů EU, nedostatky mnohohrstvé spolupráce mezi unijními a vnitrostátními orgány, nedostatky v procesu vyvozování odpovědnosti a oslabení fiskálních pozic ve většině členských států. Mnohými z těchto otázek se zabývaly nedávné zprávy EÚD (body 27–33 a 49–77).

123 Naše audity týkající se postupu při nadměrném schodku, preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu, postupu při makroekonomické nerovnováze a evropského semestru ukázaly, že koordinační procesy EU vedou k řádným posouzením a relevantním doporučením. Avšak přestože u více než dvou třetin doporučení pro jednotlivé země byl při provádění v letech 2011–2018 vykázán alespoň „určitý pokrok“, nízká míra, v níž členské státy tato doporučení provádějí v plném rozsahu, představuje nadále výzvu. Prvořadá odpovědnost spočívá na vnitrostátní úrovni (body 90–93).

124 V roce 2020 **se EU ocitla v nové krizi v důsledku pandemie covid-19**, která ovlivnila výrobu, dodavatelské řetězce a spotřebu a vyvíjí tlak na veřejné finance. Počáteční reakce spočívala v přijetí opatření v oblasti měnové, fiskální a omezovací politiky, aby byl finanční sektor ochráněn před hospodářskými dopady a předešlo se rozšíření hospodářské krize do krize finanční (body 94–100).

125 Náš přezkum ukazuje, že soubor nástrojů EU pro řešení krize se zlepšil. Současná krize je však odlišná, může být rozsahem větší podle hloubky a rychlosti oživení a přináší vysokou míru nejistoty, pokud jde o způsob, jak překonat zdravotní rizika, která tuto krizi způsobují. **Z poznatků získaných během krize v letech 2008–2012 vyplývá, že:**

- náklady krize jsou značné a vytvářejí mimořádný tlak na veřejné finance, s rizikem přelévání efektů třemi směry mezi hospodářskými odvětvími, státy a finančním sektorem,

- o silná a jednotná reakce EU doplněná koordinovanými hospodářskými a fiskálními politikami, jakož i řádnými měnovými politikami dosahuje dobrých výsledků při zvládání a překonávání krize a posilování oživení,
- o silný jednotný trh, soudržnost, solidarita a vyvážený hospodářský rozvoj, oživení investic a podpora podniků mají zásadní význam pro ukončení krize a návrat na cestu hospodářského růstu.

126 V důsledku ponaučení z finanční a státní dluhové krize je činnost bank pod mnohem důkladnější kontrolou a banky mají více kapitálových a likviditních rezerv k absorbování ztrát. Bankovní unie a orgán EBA celkově přispívají ke snižování rizik pro finanční stabilitu. Zisky byly však nadále utlumené a expozice vůči státnímu dluhu zůstávají vysoké, stejně jako míra úvěrů se selháním. V závislosti na délce a hloubce recese způsobené krizí covid-19 by úvěrové ztráty mohly vést k většímu oslabení finančního systému (body **100–108**).

127 Aktivace obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu umožňuje všem členským státům provádět okamžité podpůrné fiskální politiky. **Země, které již vstupovaly do krize s vysokou úrovní veřejného dluhu, však mohou být zranitelnější** (body **109–114**). Podle prognózy Komise z jara roku 2020 hrozí, že krize covid-19 povede k dalšímu prohloubení hospodářských rozdílů v EU. Dopady pandemie se v jednotlivých členských státech různí. Účinky na každý z členských států ovlivňují činitele jako vývoj zdravotní krize, velikost odvětví cestovního ruchu a prostor pro diskreční opatření v oblasti fiskální politiky. To by mohlo narušit vnitřní trh. **Překonávání pandemie covid-19 si vyžádá další institucionální reakce a opatření.**

Tento přezkum přijal senát IV, jemuž předsedá Alex BRENNINKMEIJER, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 8. září 2020.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner LEHNE
předseda

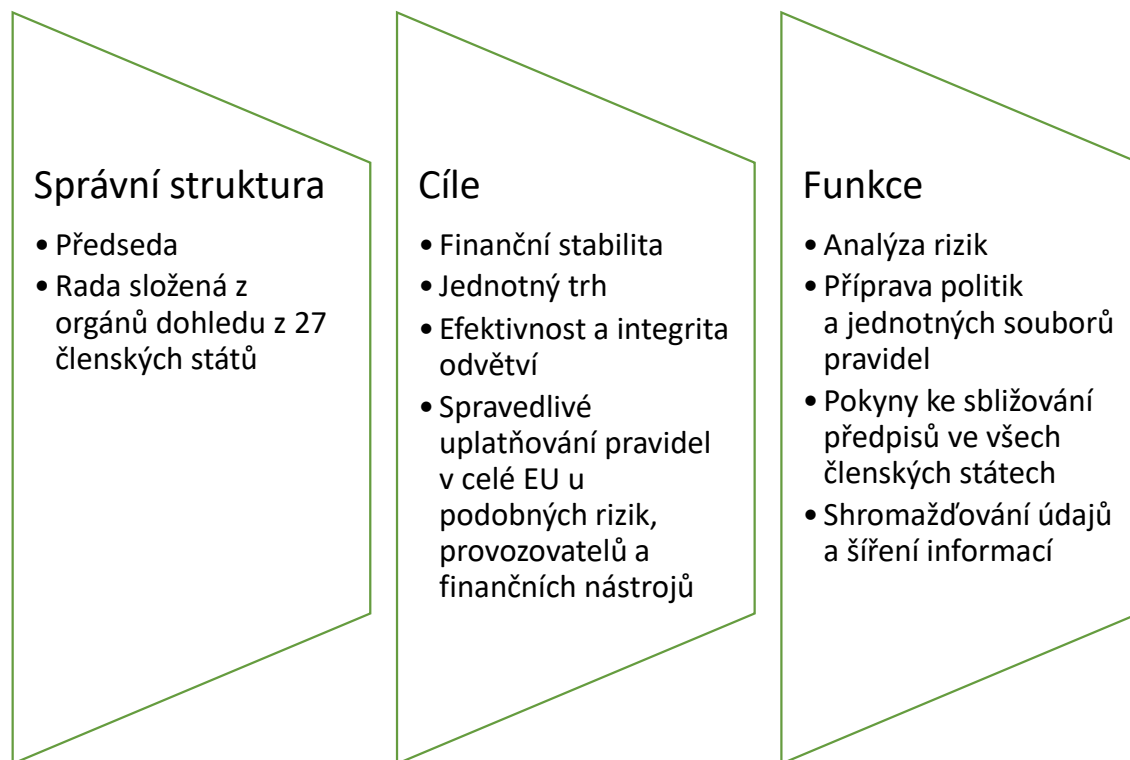
Přílohy

Příloha I – Podobné rysy tří evropských orgánů dohledu

01 Tři evropské orgány dohledu (EBA, ESMA a EIOPA) nahradily předchozí tzv. „výbory úrovně 3“. Z hlediska správy, cílů a funkcí mají určité společné rysy (viz [obrázek 1](#)):

- **Správa:** správu zajišťuje rada orgánů dohledu, která přijímá všechna politická rozhodnutí. Skládá se z předsedy evropského orgánu dohledu, zástupce z každého z 27 členských států a dalších členů (bez hlasovacího práva).
- **Cíle:** přispívat ke krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé stabilitě finančního systému, zlepšovat fungování vnitřního trhu, zajišťovat integritu, průhlednost, účinnost a řádné fungování finančních trhů, posilovat koordinaci dohledu na mezinárodní úrovni, předcházet regulatorní arbitráži a posilovat ochranu zákazníků a investorů.
- **Hlavní funkce:** provádět analýzu rizik a vypracovávat pravidelné přehledy ukazatelů rizik, statistické zprávy a dalších dokumenty politiky, které rovněž slouží k upozornění ESRB na případné systémové riziko, vypracovávat politiky a jednotné soubory pravidel obsahující technické a regulační normy pro nařízení Komise v přenesené pravomoci (pravidla úrovně 2) a pro obecné pokyny a dokumenty s otázkami a odpověďmi (normy úrovně 3 a 4).
- **Sbližování:** aby vybudovaly společný rámec dohledu příslušných vnitrostátních orgánů, vydávají evropské orgány dohledu obecné pokyny, stanoviska a otázky a odpovědi, provádějí vzájemná hodnocení k posouzení vnitrostátních postupů dohledu, působí jako prostředník mezi příslušnými vnitrostátními orgány a přijímají opatření v případě porušení práva Unie.
- **Shromažďování údajů a šíření informací:** sestavování a poskytování centrálního úložiště pro jednotný soubor pravidel, seznamy příslušných vnitrostátních orgánů v členských státech, všechny obecné pokyny a technické normy, rejstříky a data.

Obrázek 1 – Správa a úloha evropských orgánů dohledu



Zdroj: EÚD.

02 Po deseti letech činnosti **evropské orgány dohledu soustavně rozvíjejí svou úlohu a provádějí rozsáhlý program reforem**. V září 2017 navrhla Komise balíček reforem¹⁴⁹ s cílem zlepšit mandáty, správu a financování všech tří evropských orgánů dohledu. Návrhy zahrnovaly zřízení nezávislé výkonné rady (která by odpovídala za rozhodnutí v konkrétních případech a určité záležitosti dohledu), posílení úlohy evropských orgánů dohledu při validaci interních modelů a zdokonalení nástrojů, které jsou k dispozici na podporu sbližování dohledu.

03 V roce 2019 byla nařízení o zřízení evropských orgánů dohledu změněna **nařízením (EU) 2019/2175**. Na základě těchto změn byly posíleny úlohy předsedů orgánů, kteří řídí program správní rady a dohlíží na šetření, rozhodnutí v konkrétních případech, řešení sporů a řízení o porušení práva Unie.

¹⁴⁹ Reinforcing integrated supervision to strengthen Capital Markets Union and financial integration in a changing environment, Evropská komise, 20. září 2017.

Příloha II – Čtyři hlavní fáze rámce EU pro řízení krizí bank

01 Fáze 1 – příprava na řešení krize a zajištění způsobilosti všech bank k řešení krize:

Během „fáze průběžného dohledu a obecné přípravy“ orgány dohledu sledují, zda banky dodržují obezřetnostní pravidla. Kromě toho orgány dohledu zajišťují, aby banky měly odpovídající plány ozdravných postupů a aby orgány příslušné k řešení krize vytvářely a aktualizovaly plány řešení krize¹⁵⁰, a zajišťují, aby byly banky připraveny na případné řešení krize.

02 Fáze 2 – ozdravení: Orgány bankovního dohledu mají zavedeny postupy pro identifikaci krizí, aby určily možné problémy. Klíčovým nástrojem v tomto ohledu je každoroční proces dohledu a hodnocení. Během „fáze ozdravení“ mohou banky dobrovolně využít varianty ozdravných postupů stanovené v plánu ozdravných postupů nebo jiné možnosti, pokud se situace banky zhorší.

03 Fáze 3 – včasný zásah: Tuto fázi orgány dohledu aktivují¹⁵¹, pokud se situace nadále zhoršuje. Aby situaci zlepšily, mohou orgány dohledu přijímat různá opatření zasahující do činnosti banky, například vyžadovat využití variant ozdravných postupů, nebo dokonce vyměnit vedení banky¹⁵². Pokud orgány dohledu přijmou opatření včasného zásahu, musí být informovány orgány příslušné k řešení krize, aby mohly zahájit přípravy na případné řešení krize banky. I když se předpokládá fáze včasného zásahu, není podmínkou pro to, aby byla banka prohlášena za banku, jež je v selhání nebo jejíž selhání je pravděpodobné¹⁵³.

04 Fáze 4 – řešení krize nebo likvidace: Pokud se situace nezlepší, začíná „fáze řešení krize nebo likvidace“ posouzením toho, zda je banka v selhání nebo je její selhání pravděpodobné¹⁵⁴. Orgány dohledu nebo orgány příslušné k řešení krize¹⁵⁵ musí prohlásit, že banka je v selhání nebo je její selhání pravděpodobné, jsou-li splněny příslušné podmínky pro takové prohlášení. Proto je také třeba posoudit, zda existuje

¹⁵⁰ *Introduction to Resolution Planning*, SRB, 14. června 2019.

¹⁵¹ *Guidelines on triggers for use of early intervention measures pursuant to Article 27(4) of Directive 2014/59/EU*, EBA, 8. května 2015.

¹⁵² Čl. 27 odst. 1 směrnice 2014/59/EU.

¹⁵³ Čl. 18 odst. 3 nařízení (EU) č. 806/2014.

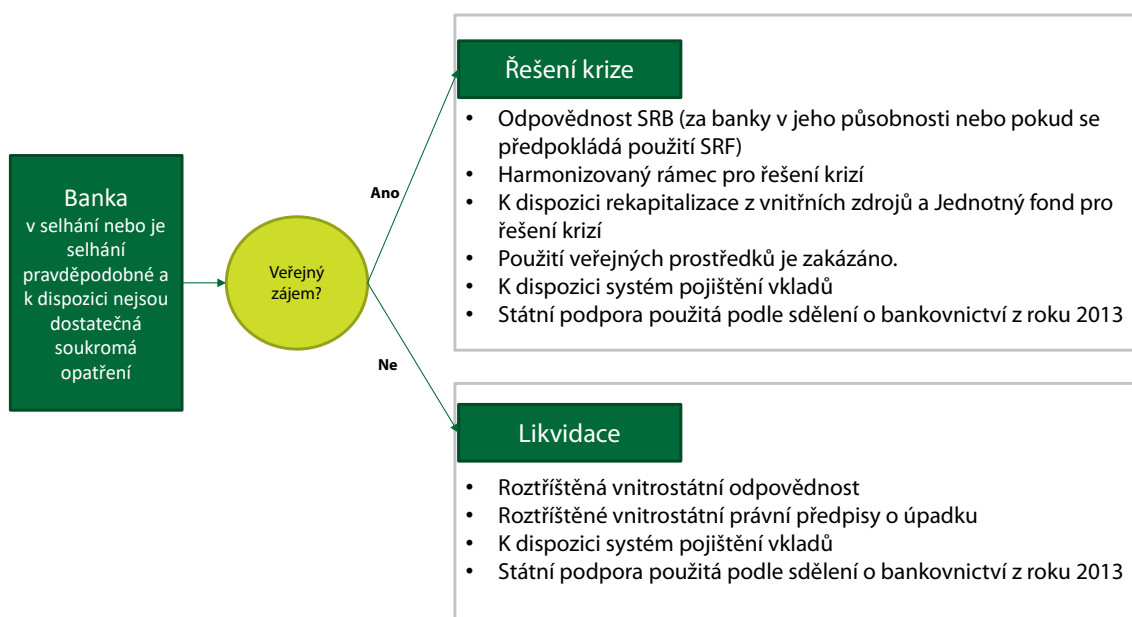
¹⁵⁴ Čl. 32 odst. 4 směrnice 2014/59/EU.

¹⁵⁵ V některých členských státech mohou hodnocení, zda je banka v selhání nebo je její selhání pravděpodobné (tzv. hodnocení FOLTF), za určitých podmínek provádět Jednotný výbor pro řešení krizí a vnitrostátní orgány příslušné k řešení krize.

přiměřená vyhlídka na to, že by selhání banky v přiměřené lhůtě zabránila jakákoli alternativní opatření soukromého sektoru nebo orgánů dohledu.

05 Jakmile je banka prohlášena za banku, jež je v selhání nebo jejíž selhání je pravděpodobné, a pokud neexistují žádné vyhlídky na to, že by jejímu selhání zabránila další opatření, musí orgány příslušné k řešení krize posoudit, zda by banka měla být likvidována ve vnitrostátním úpadkovém řízení, nebo by měla být její krize řešena na základě posouzení veřejného zájmu (viz [obrázek 1](#)). Standardním postupem pro banku, jež je v selhání nebo jejíž selhání je pravděpodobné, je likvidace podle vnitrostátních předpisů o úpadku. Pokud však test veřejného zájmu určí, že řešení krize banky je přiměřené a nezbytné k dosažení jednoho nebo více z pěti cílů řešení krize, je přijato opatření k řešení krize¹⁵⁶.

Obrázek 1 – Rozhodovací schéma pro uplatnění postupu řešení krize nebo standardní likvidace bank v bankovní unii



Zdroj: EÚD.

06 Pokud se řešení krize nepovažuje za přiměřené a nezbytné ve veřejném zájmu, použije se likvidace podle vnitrostátních předpisů o úpadku. Pokud je naopak řešení krize považováno za přiměřené a nezbytné ve veřejném zájmu, musí orgán příslušný k řešení krize připravit program řešení krize¹⁵⁷. Program řešení krize vymezí mimo jiné nástroje k řešení krize, které se mají použít, a zda a do jaké míry se využije Jednotný

¹⁵⁶ Čl. 32 odst. 5 směrnice 2014/59/EU.

¹⁵⁷ Čl. 18 odst. 1 nařízení (EU) č. 806/2014.

fond pro řešení krizí. Pokud je Jednotný fond pro řešení krizí využit, musí Komise schválit jeho použití z hlediska státní podpory a hospodářské soutěže¹⁵⁸. Následně musí Komise schválit i program řešení krize. Konečné rozhodnutí o prvcích programu řešení krize musí případně přijmout Rada¹⁵⁹. Vnitrostátní orgány příslušné k řešení krize jsou pak povinny schválený program řešení krize v členských státech provést podle vnitrostátních právních předpisů.

¹⁵⁸ Čl. 19 odst. 1 nařízení (EU) č. 806/2014.

¹⁵⁹ Čl. 18 odst. 7 nařízení (EU) č. 806/2014.

Příloha III – Příklady nákladů spojených s finanční a dluhovou krizí a nákladů spojených s krizí covid-19

Hospodářský parametr	Finanční a dluhová krize	Krize covid-19
Státní podpora	Od 1. října 2008 do 1. října 2012 byla schválena státní podpora pro finanční sektor v celkové výši 5058,9 miliardy EUR (40,3 % of HDP EU), která byla hlavně tvořena zárukami za dluhopisy a vklady bank ¹⁶⁰ .	K 21. květnu činí vnitrostátní opatření v oblasti likvidity včetně programů schválených Komisí podle nového dočasného rámce pro opatření státní podpory (včetně záruk) celkem přibližně 2,5 bilionu EUR ¹⁶¹ .
Čisté přímé fiskální náklady	Čisté přímé fiskální náklady v období 2007–2018 činily celkem 246 miliard EUR (2 % HDP EU v roce 2018) ¹⁶² .	V dubnu a květnu 2020 přijaly členské státy diskreční rozpočtová opatření v hodnotě přibližně 3,2 % HDP EU a zřídily likviditní přísliby v hodnotě 22 % HDP EU ¹⁶³ . Odhaduje se, že negativní hospodářské dopady pandemie spolu s diskrečními rozpočtovými opatřeními, která v reakci na pandemii přijaly členské státy eurozóny, v roce 2020 povedou k dodatečným nákladům v eurozóně ve výši přibližně 830 miliard EUR (přibližně 7 % HDP) a v roce 2021 ve výši 280 miliard EUR (přibližně 2 % HDP). V členských státech se tyto dodatečné náklady pohybují od přibližně 6 % HDP po více než 9 % HDP v roce 2020 a od přibližně 1,5 % HDP po 4,4 % HDP v roce 2021 ¹⁶⁴ .

¹⁶⁰ Srovnávací přehled státních podpor z roku 2013, Evropská komise.

¹⁶¹ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

¹⁶² Eurostat supplementary table for reporting government interventions to support financial institutions, Eurostat, duben 2019.

¹⁶³ <https://www.eib.org/en/stories/economy-covid-19#>.

¹⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf.

Hospodářský parametr	Finanční a dluhová krize	Krize covid-19
Záruky	Osm členských států poskytlo na období 2007–2018 záruky v rozmezí od 10 % do 190 % HDP příslušného členského státu . Podmíněné závazky dosáhly ke konci roku 2009 maxima ve výši přibližně 12 % HDP EU (1 421 miliard EUR) a ke konci roku 2018 se snížily na 0,8 %. Celkový dopad na veřejný dluh dosáhl maxima ve výši 6 % HDP EU (778 miliard EUR) v roce 2010 a v roce 2018 se snížil na 3 %.	K 9. dubnu se členské státy zavázaly poskytnout podporu likvidity (programy veřejných záruk a odklad plateb daní) v odhadované hodnotě 16 % HDP EU odvětvím a společnostem, jejichž činnost byla narušena a které čelí nedostatku likvidity ¹⁶⁵ . EU poskytuje Evropské investiční bance (EIB) 25 miliard EUR za účelem mobilizace až 200 miliard EUR pro investice na podporu společností, zejména malých a středních podniků ¹⁶⁶ .
Finanční pomoc členským státům	Celkově poskytly EU (prostřednictvím nástroje na podporu platební bilance a EFSM) a členské státy eurozóny (prostřednictvím EFSF, ESM a úvěrového nástroje pro Řecko) úvěrovou finanční pomoc ve výši 414,7 miliardy EUR .	Na základě stávajících preventivních úvěrových linek poskytne ESM podporu v krizi způsobené pandemií ve výši až 2 % HDP roku 2019 pro každou zemi eurozóny (celkem až 240 miliard EUR) na financování výdajů souvisejících se zdravotnictvím. Evropská komise dále přijala návrh balíčku makrofinanční pomoci ve výši 3 miliard EUR pro deset partnerských zemí v rámci rozšíření a sousedství , aby je podpořila při omezování negativních ekonomických dopadů pandemie ¹⁶⁷ .

¹⁶⁵ Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic, Euroskupina, 9. dubna 2020.

¹⁶⁶ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

¹⁶⁷ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

Hospodářský parametr	Finanční a dluhová krize	Krize covid-19
Krizová pomoc v oblasti likvidity od centrálních bank	Ke konci roku 2012 byly úvěrovým institucím poskytnuty úvěry ve výši 1,3 bilionu EUR , a to prostřednictvím Eurosystemu jako injekce likvidity do bankovního systému, zejména ve zranitelných zemích ¹⁶⁸ .	ECB oznámila pomoc v oblasti likvidity ve výši 7,3 % HDP eurozóny (750 miliard EUR prostřednictvím nového nouzového pandemického programu nákupu aktiv až do konce roku, navíc k 120 miliardám EUR, o nichž bylo rozhodnuto dříve) ¹⁶⁹ . Odhad opatření v oblasti likvidity přijatých národními centrálními bankami v reakci na krizi covid-19 není v době provádění přezkumu k dispozici.
Ztráta hospodářského výkonu	V roce 2016 Komise odhadovala, že potenciální růst v eurozóně se snížil z 1,9 % v období 2000–2008 na 0,5 % v následujícím období (2009–2014) ¹⁷⁰ .	Komise odhadovala, že potenciální růst v eurozóně se zvýšil z 0,7 % v období 2011–2015 na 1,3 % v následujícím období (2016–2018) ¹⁷¹ . V roce 2020 se očekává, že reálný HDP v eurozóně se sníží o 7,7 % a v roce 2021 se zotaví přibližně o 6,3 %. Přesto se předpokládá, že výkon v roce 2021 bude o téměř 2 procentní body nižší než v roce 2019 .

Zdroj: EÚD.

¹⁶⁸ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

¹⁶⁹ <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/european-central-bank-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>.

¹⁷⁰ *Economic Forecast Autumn 2016: Modest growth in challenging times*, Evropská komise, listopad 2016, s. 64.

¹⁷¹ *Economic Forecast Spring 2020: A deep and uneven recession, an uncertain recovery*, Evropská komise, 6. května 2020, s. 174.

Příloha IV – Přehled prvotních opatření přijatých na úrovni EU v reakci na krizi covid-19

Orgán	Opatření	Popis
Evropská komise	Nástroj Next Generation EU	Dne 27. května Komise v rámci plánu na podporu oživení Evropy v celkové výši 1 850 miliard EUR navrhla nástroj Next Generation EU s rozpočtem 750 miliard EUR. Next Generation EU je nový jednorázový nástroj na podporu oživení s datem ukončení 31. prosince 2024, který by měl být začleněn do nového VFR a jehož cílem je chránit zdroje obživy, podporovat hospodářské oživení a napomáhat růstu. Finanční prostředky pro tento nástroj by měly být získány dočasným zvýšením stropu vlastních zdrojů, které by EU umožnilo půjčovat si finanční prostředky na finančních trzích. Finanční prostředky by pak byly přiděleny členským státům prostřednictvím programů EU a investovány do tří pilířů formou grantů ve výši 500 miliard EUR a úvěrů ve výši 250 miliard EUR: ○ Pilíř 1 – Podpora členských států, aby dosáhly oživení, zotavily se z krize a vyšly z ní silnější, a to: zřízením nové facility na podporu oživení a odolnosti s rozpočtem 560 miliard EUR, zavedením nové iniciativy REACT-EU v hodnotě 55 miliard EUR, která doplní podporu soudržnosti pro členské státy, a poskytováním podpory zelené transformaci. ○ Pilíř 2 – Nastartování hospodářství a soukromých investic prostřednictvím: zavedení nového nástroje na podporu solventnosti ve výši 31 miliard EUR za účelem mobilizace soukromých zdrojů na podporu společností, posílení programu InvestEU více než zdvojnásobením jeho kapacity a vytvoření nové facility pro strategické investice v hodnotě 15 miliard EUR v rámci programu InvestEU, která má zvýšit odolnost a strategickou autonomii EU ve všech klíčových technologiích a hodnotových řetězcích. ○ Pilíř 3 – Poučení z krize prostřednictvím: návrhu na vytvoření nového programu „EU pro zdraví“ s rozpočtem 9,4 miliardy EUR, který zvýší připravenost EU na zdravotní krizi, posílení programů rescEU a Horizont Evropa a posílení nástroje pro sousedství, rozvojovou a mezinárodní spolupráci i nástroje humanitární pomoci.
	Investiční iniciativa pro reakci na koronavirus	Iniciativa, jejímž cílem je podpora nejvíce postižených odvětví a nejvíce ohrožených regionů v členských státech. Je na ni vyčleněno 37 miliard EUR z evropských strukturálních a investičních fondů. Investiční iniciativa pro reakci na koronavirus plus ještě zvýšila flexibilitu při používání rozpočtu EU, a to doplněním: ○ částky 28 miliard EUR ze strukturálních fondů na období 2014–2020, která dosud nebyla přidělena na konkrétní projekty, ○ částky až 800 milionů EUR z fondů solidarity EU, která bude k dispozici nejvíce zasaženým členským státům.

Orgán	Opatření	Popis
	Dočasný rámec pro opatření státní podpory	Zahrnuje pět typů podpory: 1) přímé granty, selektivní daňové výhody a zálohy, 2) státní záruky, 3) subvencované veřejné půjčky společnostem, 4) záruky pro banky, které směřují státní podporu do reálné ekonomiky, a 5) krátkodobé pojištění vývozních úvěrů. Opatření byla doplněna podporou výzkumu a vývoje souvisejícího s koronavirem, výstavby a rozšíření testovacích zařízení, výroby příslušných produktů pro boj proti šíření koronaviru, cílených opatření pro odklad plateb daně anebo pozastavení plateb příspěvků na sociální zabezpečení a cílených opatření pro subvencování mezd zaměstnanců.
	Záruka pro Evropský investiční fond (EIF)	1 miliarda EUR bude poskytnuta z rozpočtu EU jako záruka pro EIF, jež má zajistit, aby banky poskytly dostatečnou likviditu pro překlenutí kapitálových potřeb malých a středních podniků (MSP) a malých společností se střední kapitalizací, a to konkrétně: 500 milionů EUR ze záruky EU ve prospěch Evropského fondu pro strategické investice (EFSl) bude přiděleno na úvěrovou záruku Programu pro konkurenceschopnost podniků a malých a středních podniků, 100 milionů EUR ze záruky EU ve prospěch EFSl bude přiděleno na záruky pro malé a střední podniky účastnící se programu InnovFin, 250 milionů EUR ze složky EFSl pro infrastrukturu a inovace bude přiděleno na nástroje podpory pro malé a střední podniky, 150 milionů EUR bude v rámci složky EFSl pro malé a střední podniky přerozděleno z dlouhodobějších na krátkodobější intervence.
	Fiskální pravidla	Podpora pro členské státy formou zajištění dostatečné likvidity a využití flexibility v rámci fiskálních pravidel EU: - zohledněním dodatečných výdajů z důvodu krize covid-19 při posuzování dodržování fiskálních pravidel EU, - přizpůsobením fiskálních stimulů vyžadovaných od členských států s ohledem na jejich konkrétní situaci v případě negativního růstu nebo velkých poklesů aktivity, Tato počáteční opatření byla nahrazena aktivací obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu.
	Podpora na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE)	Nová iniciativa k poskytnutí finanční pomoci v celkové výši až 100 miliard EUR formou půjček všem členským státům, podpořená systémem záruk členských států. Nástroj SURE členským státům pomůže financovat především národní režimy zkrácené pracovní doby a podobná opatření proti rizikům nezaměstnanosti a ztráty příjmů a doplňkově také určitá zdravotnická opatření zejména na pracovišti.

Orgán	Opatření	Popis
Evropská centrální banka	Nouzový pandemický program nákupu aktiv (PEPP)	Dočasný program pružného nákupu cenných papírů soukromého a veřejného sektoru, který má čelit ekonomickým dopadům krize covid-19. Celková výše programu PEPP činí 750 miliard EUR a doplňuje dodatečná opatření nákupu aktiv ve výši 120 miliard EUR .
	Nákup komerčních papírů	Nákup cenných papírů dostatečné úvěrové kvality k rozšíření způsobilého zajištění v refinančních operacích ECB.
	Refinanční operace	Poskytnutí likvidity v hodnotě až 3 biliony EUR prostřednictvím refinančních operací, zejména levných úvěrů bankám označovaným jako dlouhodobé refinační operace (LTRO), a zmírnění podmínek pro existující „cílený“ úvěrový program.
	Evropské orgány bankovního dohledu	Uvolnění dalšího bankovního kapitálu v odhadované výši 120 miliard EUR , který může podpořit značnou kapacitu bank v eurozóně: - o kapitálové a likviditní rezervy – ECB umožní bankám dočasně působit pod úrovní kapitálu vymezenou v obecných pokynech pro pilíř 2, bezpečnostním kapitálovém polštáři a ukazateli krytí likvidity, - o skladba kapitálu pro požadavky pilíře 2 – banky budou moci částečně splnit požadavky pilíře 2 pomocí kapitálových nástrojů, které nesplňují požadavky na kmenový kapitál tier 1. Tím se zavádí opatření, které mělo vstoupit v platnost v lednu 2021 s revizí směrnice o kapitálových požadavcích (CRD V), - o opatření v oblasti dohledu – ECB bude při provádění opatření v oblasti dohledu u konkrétních bank zvažovat i provozní flexibilitu.
Evropská investiční banka	Podpora pro malé a střední podniky	EIB/EIF se snaží překlenout finanční krátkodobého financování malých a středních podniků vyvolané pandemií covid-19 prostřednictvím: - o systémů záruk pro banky, které jsou založeny na stávajících programech k okamžitému využití a mobilizují finanční prostředky ve výši až 8 miliard EUR, - o likviditních linek pro banky, jež mají zajistit dodatečnou podporu provozního kapitálu pro malé a střední podniky a podniky se střední kapitalizací ve výši 10 miliard EUR, - o programů nákupů cenných papírů zajištěných aktivy, které mají přenést riziko u portfolií úvěrů pro malé a střední podniky a mobilizují další podporu ve výši 10 miliard EUR.

Orgán	Opatření	Popis
	Záruční fond EIB	Vytvoření celoevropského záručního fondu v hodnotě 25 miliard EUR , který má mobilizovat investice ve výši až 200 miliard na podporu reálné ekonomiky prostřednictvím místních bank a jiných finančních zprostředkovatelů. Fond budou financovat členské státy EU v poměru ke svému podílu v EIB.
Evropský mechanismus stability	Ochranný mechanismus pro podporu v krizi způsobené pandemií (PCS)	Na základě úvěrové linky za zpřísněných podmínek v rámci ESM by mechanismus PCS mohl podpořit 2 % hospodářského výkonu země eurozóny k pokrytí některých nákladů spojených s krizí covid-19 (celkový objem přibližně 240 miliard EUR , pokud bude úvěrovou linku čerpat všech 19 zemí).
Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění	Opatření zajišťující kontinuitu činností, finanční stabilitu a ochranu spotřebitelů	Opatření, jako doporučení ohledně flexibility v oblasti dohledu týkající se lhůt pro vykazování a zveřejňování údajů, mají pojišťovně pomoci i nadále poskytovat služby zákazníkům. Kromě toho vzhledem k celkové nejistotě ohledně rozsahu a trvání krize orgán EIOPA vyzval pojišťovny a penzijní fondy, aby uplatňovaly obezřetný přístup a zmírňovaly dopad onemocnění covid-19, například tím, že dočasně pozastaví všechny dobrovolné výplaty dividend a nebudou provádět zpětné odkupy akcií s cílem zachovat kapitál a přispět k finanční stabilitě. Orgán EIOPA také vyzval pojišťovny, aby určili produkty, na něž má krize způsobená onemocněním covid-19 dopad, a zvážili přiměřená nápravná opatření v případech, kdy může docházet k nerovnému zacházení se zákazníky.

Zdroj: EÚD.

Příloha V – Přehled hlavních druhů opatření státní podpory v reakci na krizi covid-19

Opatření	Popis
Granty a kapitálové injekce	Cíl: řešení naléhavých potřeb podniků v oblasti likvidity. Prahová hodnota: 800 000 EUR na společnost (celková jmenovitá hodnota opatření) / 120 000 EUR na společnost působící v odvětví rybolovu a akvakultury / 100 000 EUR na společnost činnou v produkci zemědělských produktů.
Subvencované úvěry (z veřejných zdrojů)	Cíl: zajistit, aby banky nadále poskytovaly úvěry podnikům, aby mohly pokrýt okamžitou potřebu provozního kapitálu a investiční potřeby. Prahová hodnota: sazba nulového úroku pouze pro úvěry do výše 800 000 EUR (jmenovité hodnoty).
Záruky	Cíl: podpora společností v nouzi. Prahová hodnota: u úvěrů do 800 000 EUR (jmenovité hodnoty) mohou záruky pokrýt až 100 %.
Pojištění úvěrů	Cíl: chránit evropské vývozce před rizikem nezaplacení ze strany zahraničního kupujícího. Prahová hodnota: v důsledku pandemie covid-19 jsou všechny členské státy dočasně vyškrtuty ze seznamu zemí s „obchodovatelným rizikem“.
Daňové výhody a vratné zálohy	Cíl: podpora odvětví, regionů a druhů společností, které jsou krizí nejvíce zasaženy. Prahová hodnota: viz granty a kapitálové injekce.
Dotace na mzdy a odklad příspěvků na sociální zabezpečení	Cíl: podpořit společnosti v odvětvích nebo regionech, které jsou nejvíce zasaženy současnou krizí a musely by jinak propustit zaměstnance. Prahová hodnota: EU nestanoví žádná omezení.
Odvětvová opatření: banky	Cíl: motivovat úvěrové instituce, které hrají zásadní úlohu při podpoře hospodářské činnosti v EU. Prahová hodnota: EU nestanoví žádná omezení.
Opatření pro domácnosti	Cíl: náhrada ušlého příjmu. Prahová hodnota: EU nestanoví žádná omezení.

Zdroj: Evropská komise.

Glosář

Bankovní dohled: monitorování bank a případné přijímání opatření v oblasti dohledu, které má zajistit, aby banky fungovaly bezpečně, řádně a v souladu s platnými pravidly a předpisy.

Banky: v tomto přezkumu se za banky považují úvěrové instituce a investiční podniky, na které se vztahují příslušné právní předpisy EU.

Eurosystem: společný výraz užívaný pro ECB a národní centrální banky zemí, které přijaly euro.

Finanční pomoc: finanční podpora EU (například půjčky) poskytovaná zemím ve finanční tísní s cílem vrátit jim makroekonomické nebo finanční zdraví a zajistit, aby byly schopny dostát svým závazkům z hlediska veřejného sektoru nebo platební bilance.

Finanční trh: trh pro prodej a nákup finančních aktiv, jako jsou akcie, dluhopisy, měny a deriváty.

Je v selhání nebo je selhání pravděpodobné (hodnocení FOLTF): hodnocení ze strany orgánu bankovního dohledu, podle něhož je banka alespoň v jedné z následujících situací: i) porušuje nebo brzy pravděpodobně poruší určité požadavky právních předpisů způsobem, který by odůvodňoval odebrání povolení k činnosti, ii) její aktiva jsou, nebo je pravděpodobné, že v blízké budoucnosti budou, nižší než její závazky, iii) není, nebo je pravděpodobné, že v blízké budoucnosti nebude, schopna splácet své splatné závazky, iv) potřebuje mimořádnou veřejnou finanční podporu.

Kapitálový požadavek: výše regulatorního kapitálu, který musí banka mít v poměru ke svým rizikově váženým aktivům, aby byla lépe připravena unést neočekávané ztráty.

Makrobezpečnostní dohled: dohled zaměřený na stabilitu finančního systému jako celku.

Mikrobezpečnostní dohled: dohled zaměřený na jednotlivé finanční instituce jako součásti finančního systému.

Příslušný vnitrostátní orgán: vnitrostátní orgán odpovědný za dohled nad určitými finančními subjekty a trhy (jako jsou banky, pojišťovny, penzijní fondy, investiční fondy a tržní infrastruktury), který má pravomoc vykonávat určité funkce.

Rekapitalizace: kapitálová injekce do společnosti, která má zlepšit poměr jejího vlastního kapitálu a zadluženosti.

Řešení krize bank: řádná likvidace finanční instituce v selhání, která má zajistit kontinuitu základních funkcí instituce, zachovat finanční stabilitu a chránit veřejné prostředky minimalizací potřeby veřejné finanční podpory.

Solventnostní kapitálový požadavek: objem kapitálu, kterou jsou povinny mít pojišťovny a zajišťovny v EU.

Státní dluh: peněžní prostředky, které ústřední vládní instituce dluží tuzemským a zahraničním věřitelům, někdy včetně dluhu státních podniků a systémů sociálního zabezpečení.

Státní podpora: přímá či nepřímá státní podpora pro podnik nebo organizaci, která je zvýhodňuje před konkurencí.

Ukazatel pákového poměru: velikost aktiv banky a podrozvahových závazků bez použití rizikových vah v poměru k vlastnímu kapitálu banky (definovanému jako kapitál tier 1).

Úvěr se selháním: úvěr, u něhož jsou platby stanovenou dobu (obvykle 90 dnů) po splatnosti nebo je zřejmé, že úplné splacení úvěru je nepravděpodobné.

Zátěžové testování: simulace, kterou se posuzuje schopnost finanční instituce odolat různým krizovým scénářům.

Seznam zkratek

AIF: alternativní investiční fond

AIFMD: směrnice o správcích alternativních investičních fondů

BU: bankovní unie

CRD: směrnice o kapitálových požadavcích

CRR II: revidované nařízení o kapitálových požadavcích

CRR/CRD IV: nařízení o kapitálových požadavcích a směrnice o kapitálových požadavcích IV

CRR: nařízení o kapitálových požadavcích

EBA: Evropský orgán pro bankovníctví

ECB: Evropská centrální banka

ECFIN: Generální ředitelství Komise pro hospodářské a finanční záležitosti

EDIS: Evropský systém pojištění vkladů

EFB: Evropská fiskální rada

EFSF: Evropský nástroj finanční stability

EFSI: Evropský fond pro strategické investice

EFSM: evropský mechanismus finanční stabilizace

EIF: Evropský investiční fond

EIOPA: Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění

EMIR: nařízení o infrastruktuře evropských trhů

ESFS: Evropský systém dohledu nad finančním trhem

ESM: Evropský mechanismus stability

ESMA: Evropský orgán pro cenné papíry a trhy

ESRB: Evropská rada pro systémová rizika

EU: Evropská unie

FISMA: Generální ředitelství Komise pro finanční stabilitu, finanční služby a unii kapitálových trhů

FOLTF: „v selhání nebo je selhání pravděpodobné“ (*Failing or likely to fail*)

FSB: Rada pro finanční stabilitu

GŘ: generální ředitelství

HDP: hrubý domácí produkt

IAIS: Mezinárodní asociace dozorů v pojišťovnictví (*International Association of Insurance Supervisors*)

IFRS: mezinárodní standardy účetního výkaznictví

IZPP II: směrnice o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi

IZPP: instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění

LCR: ukazatel krytí likvidity

MMF: Mezinárodní měnový fond

MSP: malé a střední podniky

OMT: přímá měnová transakce

OTC: mimoburzovní (*Over-the-Counter*)

PCS: ochranný mechanismus pro podporu v krizi způsobené pandemií

PEPP: nouzový pandemický program nákupu aktiv

Solventnost II: směrnice o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu

SRB: Jednotný výbor pro řešení krizí

SRF: Jednotný fond pro řešení krizí

SRM: jednotný mechanismus pro řešení krizí

SSM: jednotný mechanismus dohledu

SURE: podpora na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci

Tým EÚD

Přezkum EÚD – Jak se EU poučila z finanční krize a krize státního dluhu v letech 2008–2012

Tento přezkum vypracoval senát IV, jemuž předsedá člen EÚD Alex Brenninkmeijer. Přezkum vedla členka EÚD Ivana Maletíková a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Sandra Dieringová, asistentka kabinetu Tea Japunčíková, vyšší manažer Paul Stafford, vedoucí úkolu Jacques Sciberras a auditoři Mathias Blaas a Adrian Savin.

V důsledku pandemie covid-19 a souvisejících přísných karanténních opatření nebylo možno zhotovit žádný snímek auditního týmu.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2020.

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných údajů a o opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znamená, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Uživatel nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení dokumentů. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Jste povinni vypořádat další práva, pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo obsahuje díla třetích stran. Je-li povolení poskytnuto, ruší toto povolení výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškeré omezení týkající se použití.

K reprodukci obsahu, který není vlastnictvím EU, musíte žádat o povolení přímo od držitelů autorských práv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny a není vám k nim poskytnuta licence.

Soubor internetových stránek orgánů a institucí Evropské unie využívajících doménu europa.eu obsahuje odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga Evropského účetního dvora

Logo Evropského účetního dvora nesmí být použito bez předchozího souhlasu Evropského účetního dvora.

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



**EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR**