

K ČEMU VLASTNĚ BUDE BANKOVNÍ UNIE A VZNIKNE VŮBEC?

Jakub Janda

Zástupce ředitele, think-tank Evropské hodnoty

Jan Famfule

Člen Analytického týmu, think-tank Evropské hodnoty

Evropské hodnoty jsou think-tank, který přináší kvalifikované názory na zásadní společenská témata a pojmenovává české zájmy v evropských a globálních souvislostech.

Desátý červencový den zasadilo Německo ránu připravovanému projektu evropské bankovní unie. Jeho vláda odmítla konečný návrh druhého pilíře předloženého Evropskou komisí. Ten zakládá společný fond pro eurozónu, do kterého budou přispívat evropské banky (1 % z pojištěných vkladů), a počítá s právem Komise přijmout konečné rozhodnutí o tom, která banka v nesnázích bude ze společného fondu restrukturalizována, popř. která se nechá zbankrotovat.

Takzvaný jednotný restrukturalizační mechanismus (Single Resolution Mechanism) má být druhým a krokem po odsouhlasení jednotného dohledu nad zhruba dvěma stovkami bank působícími v eurozóně (Single Supervisory Mechanism, který by měl být do budoucna rozšířen až na 6000 bank). Toto předání dohledových pravomocí Evropské centrální bance je plánováno na druhou polovinu roku 2014. Třetím pilířem bankovní unie pak má být jednotný systém pojištění vkladů (Single Deposit Guarantee Scheme), který se však poté, co německá vláda razantně vystoupila proti současnému návrhu, vzdálil realitě.

Německá vláda zastává pozici, že k prosazení plnohodnotné bankovní unie je nutná změna evropských smluv, neboť legální báze pro tak rozsáhlou změnu architektury eurozóny je v současné době slabá. Legislativní obavy se koncentrují především okolo použití právního základu vnitřního trhu k ospravedlnění rozsáhlých pravomocí Komise, které se navíc netýkají všech 28 států, ale slouží pouze cílům států používajících společnou měnu. Pochybnosti vzbuzuje otázka malého slova pro členské státy ohledně spuštění mechanismu záchrany konkrétní banky, přičemž právě odpolitizování zásadního rozhodnutí zachránit konkrétní banku je pointou celého SRM. Státy by podle aktuálního návrhu byly zastoupeny pouze ve speciálním výboru agentury, která dohlíží na národní regulátory, vypracovává plán na likvidaci banky a ten poté předává Komisi k finálnímu rozhodnutí.

S německým „ne“ tak celý proces budování bankovní unie pravděpodobně nabere zpoždění a není jisté, zda potenciální budoucí kompromis bude dostatečně silný k tomu, aby dokázal přetnout zkázonosnou smyčku (doom loop), v níž se ocitly banky spolu se státními financemi. Pokud se dnes banka dostane do problémů a je nutné ji zachránit z rozpočtu státu, zvýší se jeho dluh, což zvýší rizikovost státních dluhopisů, které jsou drženy převážně domácími bankami. S růstem úrokových měr ze státních dluhopisů roste i úroková míra, za kterou si musí půjčovat domácí banky, což opět zhoršuje jejich solventnost, a tak se smrtící smyčka uzavírá, což může vyústit v nutnost (jako v případě Kypru) zachraňovat samotný stát.

Projekt bankovní unie je již nyní ve skluzu a panují obavy o tom, zda se podaří připravit vše nutné k hladkému předání bankovního dohledu (SSM) Evropské centrální bance v roce 2014. Německo navíc požaduje, aby silná autorita rozhodující o restrukturalizaci banky vznikla až po změně primárního evropského práva (tedy Lisabonské smlouvy). Jak víme, změna primárního práva ve všech osmadvaceti státech vyžaduje dlouhý proces plný referend, což obvykle zabere od jednoho do tří let, během nichž může například Řecko odejít z eurozóny ještě před spuštěním funkční bankovní unie. Evropská dluhová krize se tak pravděpodobně bude dále prodlužovat.

Jak připomíná hlavní evropský komentátor deníku Financial Times, Wolfgang Münchau, evropský přístup ke krizi je charakteristický plýtváním časem a existuje zde velké riziko, že se nakonec všechna opatření minou účinkem. Něco, jako evropský přístup však ve skutečnosti neexistuje. Jedná se především o odlišné vnímání průběhu krize dvěma skupinami států, které na jeho základě požadují odlišná opatření: jedni prosazují konsolidaci veřejných financí v co nejbližším horizontu, zatímco druzí chtějí v současné chvíli podpořit ekonomický růst stimulačními politikami (austerity vs. growth). První skupina v čele s Německem, která prosazuje tzv. austerity policy, samozřejmě nesouhlasí s tím, že by tento proces byl výrazně škodlivý pro hospodářský růst. Je ochotna

poskytnout záchranné úvěry či se většinou podílet na společných záchranných mechanismech, avšak výměnou za to požaduje strukturální reformy a rapidní konsolidaci veřejných rozpočtů zemí periferie. Především proto, aby bylo zabráněno morálnímu hazardu a též proto, aby mohly být náklady záchrany cizích států ospravedlněny před domácími voliči.

Druhá skupina samozřejmě podporuje současný návrh Komise, zatímco první se zdráhá v obavách, že náklady budou na základě nadnárodního rozhodnutí přeneseny na jejich daňové poplatníky. Podle dosud aplikovaného principu bail-out jsou kromě akcionářů, kteří ztrácí svou investici, věřitelé nepostiženi. Potíž je ale v tom, že ve velkých finančních krizích kapitál akcionářů zpravidla k pokrytí všech ztrát nestačí a stát vstupuje s dodatečným kapitálem, kterým tyto kryje. Ačkoliv se v případě společného fondu eurozóny jedná o prostředky bankovního sektoru, většina restrukturalizačních fondů je z důvodu nedostatečné „palební síly“ opřena o úvěrové linky nebo implicitní záruky národních ministerstev financí, popř. centrálních bank. Zprostředkovaný dopad na daňové poplatníky tedy potenciálně existuje a německé obavy jsou opodstatněné.

Německo upřednostňuje přístup k restrukturalizacím na principu bail-in, kde by na rozdíl od bail-outu kromě ztrát akcionářů docházelo i ke spoluúčasti ostatních věřitelů (držitelů dluhopisů, krátkodobých mezibankovních půjček a držitelů vkladů), kteří byli v dosavadních záchranách (kromě Kypru) zatím nedotčeni. Jednotliví věřitelé by zde byli „očesáni“ podle určitého „pecking order“, tedy pořadí, ve kterém by přicházeli o své pohledávky. Základním argumentem je zde schopnost lépe přetnout onu zkázonosnou smyčku mezi bankami a státními financemi. Negativa principu bail-in naopak spočívají v promítnutí nového rizika pro věřitele do zvýšené rizikovosti dluhopisů bank a tedy do vyšší úrokové míry věřiteli požadované, což by vedlo k vyšším nákladům financování bank (a jejich přenášení na zákazníky) a zhoršení solventnosti. Navíc, riziko rozšíření nákazy v dobách krize je zde zcela evidentní.

Aleš Chmelař se v souvislosti s politickou reakcí na krizi zabývá otázkou evropské solidarity mezi jednotlivými státy a argumentuje, že žádná taková se nekoná. Solidarita bez současné přísnosti nejenže nenese domácí politické ovoce, ale je před domácím publikem neobhájitelná. Opět se jedná o odlišné vnímání vážnosti situace a odhad hloubky evropské krize. Ze strany Německa je primární důraz kladený na riziko morálního hazardu a zabránění možnému zneužití budoucích záchranných mechanismů periferními státy. Rozvážnost ohledně institucionálního přebudování eurozóny je tedy na místě a německý přístup dává smysl. Druhá strana mince je, že jestliže se jedná o strukturální krizi celé měnové unie, v níž je v sázce přežití společné měny a v níž pouze jedna skupina států aktuálně stojí na zdánlivě bezpečnějším břehu rozbouřené řeky, pak ta může být vyřešena pouze razantními kroky, které by měly ideálně vést ke korekci nerovnováhy na obou stranách. Odvážné kroky jsou ale v současné EU nedostatkovým zbožím a hrozí tak, že bankovní unie nakonec nebude plnit cíle, pro které je zakládána.

Přes všechny pochyby si je Německo podle všeho vědomo, že silný systém pro celou eurozónu je v jeho zájmu a v dlouhém období Němcům peníze spíše ušetří. Evropští představitelé též nevnímají německé „ne“ jako blokační pozici, nýbrž jako taktiku silného vyjednavče. Tím spíš, že v Německu se blíží podzimní federální volby a choulostivé téma „placení účtů za nezodpovědné státy“ (tak jak ho Němci vnímají) je třeba obhájit poukazem na přísnost vůči státům, jež pomoci využívají. Pohyb kupředu v otázce bankovní unie je proto mezi představiteli EU očekáván až po volbách. Analýzy, které se zabývají harmonogramem budování bankovní unie, též počítají s tím, že další kroky v této otázce mohou být učiněny až koncem roku 2013, tedy po německých volbách.

Státy na periferii jsou aktuálně ve vážných problémech a není jisté, jak dlouho dokáže situaci uklidňovat Evropská centrální banka. Projekt bankovní unie však promění fungování celého kontinentu tak dalekosáhle, že je též nezbytné pečlivě jej promyslet a neuspěchat, jako se to stalo s celou Evropskou měnovou unií. Z dlouhodobého pohledu je důležité vybalancovat všechny zájmy, zvážit dopad na daňové poplatníky (zejména na ty, kteří nesou většinu nákladů) a vyhnout se tomu, aby byl projekt v budoucnosti zpochybňován.

© Evropské hodnoty o.s. 2013

Evropské hodnoty jsou think-tank, který přináší kvalifikované názory na zásadní společenská témata a pojmenovává české zájmy v evropských a globálních souvislostech.

Od roku 2005 usilujeme skrze výzkumné a vzdělávací aktivity o informovanou a důstojnou veřejnou debatu zaměřenou na úspěch České republiky v Evropě a ve světě. Nevyhýbáme se složitým a dlouhodobým problémům. Podporujeme taková řešení, díky nimž bude Česko a Evropa svobodnější, silnější a bezpečnější. Jsme nevládní nezisková organizace, která není spojena s žádnou politickou stranou.

Vedle vlastní publikační činnosti – vydávání odborných monografií, studií, doporučení, glos a komentářů pro média – pořádáme semináře, konference a školení pro odbornou a širší veřejnost. Na svých akcích zprostředkováváme dialog mezi politiky, odborníky, novináři, podnikateli a studenty.

ODPOVĚDNÉ VLÁDNUTÍ ● SEBEVĚDOMÝ ZÁPAD ● EVROPSKÁ INTEGRACE ● VNITŘNÍ BEZPEČNOST ● VITÁLNÍ EKONOMIKA

THINK-TANK EVROPSKÉ HODNOTY

Vltavská 12, 150 00 Praha 5

+420 210 088 877

info@evropskehodnoty.cz

www.evropskehodnoty.cz

facebook.com/Evropskehodnoty