

ČÁST PRVNÍ

INTEGRACE DOHLEDU V EVROPĚ

Integrace regulace a dohledu nad finančním trhem je na evropské úrovni procesem dlouhodobým a do jisté míry i tradičním, protože kontinuálně probíhá a prohlubuje se společně s rozvojem finančního trhu samotného. Vývoj integrace vždy reagoval a reaguje nejenom na aktuální politický a ekonomický stav společnosti jednotlivých zemí v Evropě, ale zejména na stav, který má v mezinárodním měřítku společné ekonomické jmenovatele, což se asi nejvíce ukázalo při finanční krizi v roce 2008. Proces integrace probíhal samozřejmě již před rokem 2008, avšak samotná finanční krize integraci zintenzivnila a nastavila směr dalšího vývoje, který měl a má zabránit dalším krizím nebo jejich následky alespoň značně zmírnit.

Velké finanční konglomeráty působící mezinárodně nabízejí široké spektrum finančních produktů, které zasahují do několika různých oblastí finančního trhu, a nastává situace, že oblasti dohledu se tímto překrývají, což znamená nejenom pro samotný finanční konglomerát zatížení z pohledu administrativy a legislativního přehledu, ale také pro dohledový orgán, resp. dohledové orgány, nutnost vzájemné komunikace a případné následné vyšší administrativy s tím spojené. Celý proces dohledu je integrací takto značně zjednodušen, neboť dochází k tomu, že je jasná legislativní základna, všechny oblasti finančního trhu jsou takto poté pokryty a nedochází ke zbytečné administrativní činnosti mezi dohledovými institucemi navzájem. Skutečnost, že velké finanční mezinárodní společnosti podnikají v rozdílných zemích, je také jasným signálem pro globalizaci dohledu, neboť je třeba, aby podmínky v jednotlivých zemích byly co nejpříbuznější. Tak nejenom dochází k liberalizaci možnosti podnikání a úbytku administrativy, ale také k rovnosti podmínek a jisté formě snížení možnosti účelového podnikání podle stavu a náročnosti dohledových orgánů různých zemí.

V mezinárodním – evropském měřítku jsou důvody integrace determinovány zejména snahou o vytvoření společného finančního trhu, narůstající a stále se zvyšující provázaností a propojeností nadnárodních evropských finančních skupin a v neposlední řadě také velmi těsnými vazbami jednotlivých sektorů finančního trhu. Nejsem přesvědčený o tom, zda snahy uvnitř Evropské unie směřovaly již od počátku k současnému směru finanční regulace a dohledu, tedy k úsilí o vytvoření nadnárodní úrovně dohledu, která snad lépe zajistí bezpečnost a stabilitu finančního trhu, který zásadně ovlivňuje mezinárodní ekonomickou stabilitu.

Evropský parlament vyzýval v řadě usnesení,³ přijatých před finanční krizí i v jejím průběhu, k přechodu k integrovanějšímu evropskému dohledu, aby byly zajištěny skutečně rovné podmínky pro všechny zúčastněné subjekty na úrovni Unie a zohlednila se rostoucí integrace finančních trhů v EU.

V reakci na finanční krizi, která se objevila v roce 2008, zahájila Evropská komise celou řadu iniciativ, jejichž cílem je vytvořit bezpečnější a zdravější finanční sektor pro jednotný trh.

Tyto iniciativy vstupují do praxe postupně různými formami. Vzhledem k tomu, že nejvýznamnější úlohu finančních institucí na celoevropském i celosvětovém trhu hrají banky, zahrnuje ve výsledku většina z těchto iniciativ zejména přísnější obezřetnostní požadavky právě pro banky, lepší ochranu spotřebitelů – investorů, vkladatelů a pravidla pro řízení insolventních bank. Následně došlo k tomu, že tyto iniciativy vytvořily „Single Rulebook“ – jediný soubor pravidel pro všechny finanční subjekty ve 28 členských státech Evropské unie, přičemž „Single Rulebook“ je základem, na němž je postavena i Bankovní unie,⁴ jakožto současný vrchol integračních dohledových tendencí v rámci Evropské unie,⁵ a o které je pojednáno samostatně v části druhé.

Systém obezřetného dohledu v rámci Evropské unie je založen na principu tzv. domovské země, kdy dohled nad mezinárodně působící finanční institucí je prováděn prostřednictvím orgánu dohledu domovské země, tedy země registrace/licence mateřské finanční instituce, oproti jejím pobočkám zřízeným v jiných státech – hostitelských. Podle práva EU mohou finanční instituce otevírat a provozovat pobočky bez právní subjektivity v jiných zemích EU, aniž by k tomu potřebovaly souhlas nebo povolení hostitelského státu. Tomuto principu zřizování poboček bez nutnosti povolení v jiných zemích se říká single passport (evropský pas). Pokud však již mateřská finanční instituce zřídí dceřinou společnost nebo jakoukoliv jinou právní entitu s právní subjektivitou, tak dohled přebírá orgán hostitelského státu, a to včetně nutnosti získání oprávnění nebo licence nutné k provozování této činnosti u příslušného orgánu hostitelské země.

³ Například usnesení ze dne 13. dubna 2000 o sdělení Komise o provádění rámce pro finanční trhy: akční plán; usnesení ze dne 21. listopadu 2002 o pravidlech obezřetnostního dohledu v Evropské unii; usnesení ze dne 11. července 2007 o politice finančních služeb (2005–2010) – Bílá kniha a další.

⁴ Obecně termín „Bankovní unie“ není názvem, avšak pro účely této publikace budu používat velké písmeno na začátku tohoto slovního spojení především z důvodu zvýraznění systémového významu tohoto termínu.

⁵ Volně přeloženo z: EU single market, Banking union. *European commission* [online]. 2017 [cit. 25.03.2017]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/internal_market/finances/banking-union/index_en.htm>

Obecně je uváděno,⁶ že princip domovské země by měl zvýšit efektivitu dohledu na mezinárodní úrovni a snížení nákladů, které by vyvolal duplicitní dohled, pokud by byl vykonáván jak zemí domovskou, tak zemí hostitelskou. Princip domovské země tak představuje efektivní řešení dohledu nad pobočkami finančních institucí z jiných zemí.

Na druhou stranu bych k tomu poznamenal, že toto je spíše teoretický a do jisté míry samozřejmý prvoplánový záměr, který je evidentní a není třeba jej sáhodlouze zkoumat. Problémem je spíš rozdíl v přístupu k pobočkám a k dceřiným společnostem v hostitelských zemích. Právně je zde jasný rozdíl, ale funkčně již nikterak, neboť jak pobočka, tak dceřiná společnost fungují podobně a jejich selhání má velmi podobný systémový dopad na hostitelskou zemi. Podle mého názoru (nejenom) tím funkce evropského pasu do jisté míry pokulhávají a jde teoreticky o alibistický přístup. Kdo bude orgánem vyplácejícím náhrady např. v rámci zajištění vkladů klientů v případě insolventnosti pobočky v hostitelské zemi? Vzhledem k tomu, že nejde o subjekt s právní subjektivitou, by to měl být orgán v domovském státě, avšak v praxi se tento přístup bude jen těžko uplatňovat.⁷

Nedostatkem režimu vzájemného uznávání je orientace na aktivity entit s právní subjektivitou (zda přes pobočky nebo přeshraniční poskytování služeb), a proto jsou dceřiné společnosti finančních institucí vyjmuty z režimu vzájemného uznávání. „V důsledku toho se stává těžší připsat činnosti právníckým osobám, na nichž je založeno rozdělení povinností dohledu. Velký rozdíl mezi právní a organizační strukturou komplikuje výkon dohledu, neboť dohled je založen na pravomoci dohlížet na právnícké osoby (právní struktura) a to nemusí odpovídat tomu, kde k činnostem skutečně došlo (organizační struktura). Toto napětí mezi provozně integrovanými finančními skupinami hledajícími synergie a právně omezenými orgány dohledu hledajícími efektivní páky na klíčové subjekty s rozhodovací mocí z těchto finančních skupin představuje výzvu pro politiku.“⁸

⁶ Například GOORIS, J., PEETERS, C. Ecore Discussion Paper, Home-Host Country Distance and Governance Choices in Service Offshoring. 2009 [online] 207 [cit. 09.04.2017]. Dostupné z: http://www.ecore.be/DPs/dp_1328618572.pdf, s. 24.

⁷ Toto lze velmi snadno dokumentovat na příkladu internetové pobočky islandské banky Icesave, internetové pobočky banky Landsbanki v Nizozemsku a Velké Británii. Ztracené vklady byly nahrazeny z fondů hostitelských orgánů, avšak k regresu těchto nákladů u islandské vlády nedošlo, což bylo posvěceno i soudem Evropského sdružení volného obchodu. Dostupné např. z: *Novinky.cz*. Soud podržel Island ve sporu s Británií a Nizozemskem o vklady. 2009 [online] 2013 [cit. 08.11.2014]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/ekonomika/291523-soud-podrzel-island-ve-sporu-s-britanii-a-nizozemskem-o-vklady.html>

⁸ SCHOENMAKER, D., OOSTERLOO, S. Financial supervision in Europe: A proposal for a new architecture. In JONUNG, L., WALKNER, C., WATSON, M. *Building the Financial Foundations of the Euro – Experiences and Challenges*. London: Routledge, 2008, s. 337–354.

U mezinárodních finančních skupin s dceřinými společnostmi je vykonáván dohled ze strany více dohlížitelů s rozdílnými přístupy oproti pobočkám, a tím dochází k uplatňování národních prvků dohledu na instituce poskytující mezinárodní finanční služby, a to jistě není záměrem integrace dohledu v EU. Na druhou stranu motivace mezinárodně působících společností pro volbu mezi dceřinou společností a pobočkou jsou různé a závisí na mnoha kritériích.

Přesto všechno se ukazuje jako extrémně důležité zacházet s pobočkami jako s dceřinými společnostmi, protože jsou funkčně podobné entity, a proto srovnatelné ve smyslu systémového rizika.⁹

Jedním z nejzásadnějších problémů principu domovského státu je rozdělení odpovědnosti a následné řešení problému mezi domovským a hostitelským orgánem dohledu. Hostitelská země nemusí mít dostatečný přehled o fungování mateřské finanční instituce a její hlavní povinností je dohled nad likviditou poboček, avšak nastává problém, pokud v rámci zachování stability finančního systému v průběhu dohledu nad pobočkou potřebuje hostitelský dohledový orgán informace přesahující oblast likvidity pobočky. Hostitelský dohledový orgán totiž nemůže závazně požadovat informace od toho domovského, a tak se dohled nad pobočkami bez právní subjektivit stává velmi obtížným, protože taková úzká spolupráce mezi oběma dohledovými orgány je nutná pro efektivní dohled.

Schéma dohledu nad finančními institucemi v EU je založeno na zásadě územní příslušnosti. V souladu s touto zásadou vykonávají národní dohledové orgány své pravomoci toliko na území příslušného státu a dohled nad činnostmi organizačních jednotek svých finančních institucí na cizím území přenechávají orgánům dohledu příslušného přijímajícího státu, pokud tedy nejde o jejich pobočky. Tato tradiční zásada územní příslušnosti je však sotva slučitelná s podmínkami jednotného vnitřního trhu, protože podřizuje organizační jednotky téže finanční instituce různým režimům dohledu podle toho, kde se takové organizační jednotky nacházejí. Taková situace ztěžuje uplatňování zásady volného pohybu kapitálu a volného poskytování finančních služeb. Následkem toho se tak očekávání pravidel vzájemného uznávání licencí finančních institucí sídlících v některém ze států EU nenaplnují. Nadto se domnívám, že rozdílný přístup k dceřiným společnostem a pobočkám není správný, protože jejich vliv na finanční systém a jeho ohrožení je prakticky shodný, a tak by měly být upraveny stejně.

⁹ HERTIG, G., LEE, R., MCCAHERY, J. A. Empowering the ECB to Supervise Banks: A Choice-Based Approach. *ECGI Working Paper Series in Finance*. WP no. 262/2009 [online] 2009 [cit. 08.11.2014]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1327824, s. 35.

I. PROCES INTEGRACE EVROPSKÉHO FINANČNÍHO TRHU

Jednou ze stěžejních snah politiky Evropské unie bylo a je vytvoření jednotného trhu, nikoliv pouze formálního (z roku 1993), ale zejména faktického, a toho je možno dosáhnout pouze společně s integrací a harmonizací finančních trhů států Evropské unie.

Prvním významnějším krokem byl tzv. Akční plán finančních služeb (Financial Services Action Plan – FSAP¹⁰), který stanovil tři základní priority, a to:

- umožnit dosáhnout vzniku jednotného trhu v oblasti finančních služeb,
- otevřít a současně zabezpečit retailový trh finančních služeb,
- a v neposlední řadě posílit pravidla obezřetnostního dohledu.¹¹

Podstatou tohoto plánu bylo omezení institucionálních, regulačních a daňových bariér a podpora financování dynamicky se rozvíjejících malých a středních podniků.¹² Přijetí akčního plánu vzešlo také z odborných diskusí ustanovené expertní Skupiny pro politiku finančních služeb (Financial Service Policy Group – FSPG), složené ze zástupců rady ministrů financí ECOFIN a zástupců Evropské centrální banky.

V roce 2000 se stal akční plán jednou z priorit Lisabonského procesu a jeho finální podoba byla odsouhlasena v dubnu roku 2000 v Lisabonu s obsahem 42 opatření legislativního charakteru,¹³ která směřovala k integraci národních finančních trhů do jednotného celoevropského trhu.¹⁴ Integraci také podpořilo významným způsobem zavedení eura v roce 1999, a to především na peněžním trhu.

¹⁰ Prvotní impulz k akčnímu plánu dalo jednání Evropské rady v Cardifu v červnu 1998. Následně na základě Sdělení Evropské komise z 28. října 1998 nazvaného „Finanční služby: vytvoření rámce pro činnost“, prezentovaného na žádost Evropské rady ve Vídni v prosinci 1998, byl stanoven rámec budoucího akčního plánu zahrnující jednotlivá opatření s časovým harmonogramem postupně implementace do právních řádů členských zemí EU. Poté byl vytvořen akční plán podle Sdělení Evropské komise ze dne 11. května 1999 nazvaného „Zavedení rámce pro finanční trhy: akční plán“, který byl přijat na summitu v Kolíně nad Rýnem 3.–4. 6. 1999, kde současně Evropská rada vyzvala Evropskou komisi k pokračování prací na akčním plánu.

¹¹ Volně přeloženo z: Financial Services Action Plan (FSAP). European commission [online]. European Commission [cit. 09.11.2016]. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/financial_services_general_framework/124210_en.htm

¹² KAŠSOVIČ, J. Lamfalussy proces, *Finančné trhy* [online]. Finančné trhy, březen 2008 [cit. 09.11.2016]. Dostupné z: <http://www.derivat.sk/index.php?PageID=1436>, s. 2.

¹³ Tato opatření se týkala celé škály subjektů finančního trhu, jako jsou investoři, makléři, emitenti a národní autority finančního trhu.

¹⁴ KAŠSOVIČ, J. Lamfalussy proces, *Finančné trhy* [online]. *Finančné trhy*, březen 2008 [cit. 09.11.2016]. Dostupné z: <http://www.derivat.sk/index.php?PageID=1436>, s. 3.

Jedním ze zásadních produktů FSAP je směrnice o finančních konglomerátech¹⁵ z prosince 2002. Stanovila pravidla, jak by měl vedoucí dohledový orgán finančního konglomerátu rozhodovat o zajištění vyplnění mezer v existujících režimech dohledu. Směrnice rovněž stanovila užší koordinaci a lepší výměnu informací mezi dohledovými orgány různých sektorů finančního trhu. FSAP vyzval k vytvoření výboru pro cenné papíry. V reakci na tuto výzvu byla zřízena zcela nová struktura výborů na základě něčeho, co se později stalo známým jako Lamfalussyho proces.¹⁶

II. LAMFALUSSYHO PROCES

V roce 2000 byl radou ECOFIN ustanoven tzv. Committee of Wise Men (výbor moudrých mužů), jemuž předsedal známý bankéř a ekonom Alexandr Lamfalussy, po němž byl celý tento proces pojmenován. Stěžejním cílem a základním úkolem tohoto výboru byla analýza mechanismů regulace kapitálových trhů, vytvoření návrhu flexibilnějšího, efektivnějšího a transparentnějšího legislativního rámce pro regulaci nad kapitálovými trhy tak, aby byla právní úprava adaptovatelná na globální situaci na finančních trzích.

Výbor své působení završil Lamfalussyho zprávou¹⁷ ze dne 15. února 2001, jež navrhovala jednotlivé kroky, které měly vést ke stanovení nového legislativního rámce. Tato zpráva navrhovala čtyřstupňový mechanismus přijímání, schvalování a kontroly implementace předpisů v oblasti finančních trhů v EU a dalo by se říci, že šlo zejména o proces institucionální integrace evropských institucí a jednotlivých členských států EU v rámci těchto činností. Zajímavostí této zprávy bylo mimo jiné to, že zadání sice směřovalo primárně do oblasti kapitálových trhů, což také vyústilo již v březnu 2001 v přijetí nového legislativního rámce pro obchodování s cennými papíry, avšak celkovým výstupem této zprávy byly legislativní návrhy napříč celým finančním trhem.

Čtyřstupňový mechanismus zahrnoval procedurální úrovně pro implementaci legislativy v rámci EU a ve finální podobě byl v únoru 2002 schválen Evropským parlamentem.

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/87/ES ze dne 16. prosince 2002 o doplňkovém dozoru nad úvěrovými institucemi, pojišťovny a investičními podniky ve finančním konglomerátu.

¹⁶ FITZGERALD, S. The reform of financial supervision in Europe. Institute of International and European Affairs, Dublin [online]. 2009 [cit. 09.11.2014]. Dostupné z: <http://www.iiiea.com/publications/the-reform-of-financial-supervision-in-europe>

¹⁷ Initial Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets [online]. 2000 [cit. 30.12.2014]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/finance/securities/lamfalussy/report/index_en.htm

1. úroveň: Legislativní rámec

Právní normy v rámci EU vznikají na návrh Evropské komise v procesu schvalování Evropským parlamentem a Radou EU, a to formou řádného legislativního postupu. Tímto způsobem dochází ke schvalování nařízení a směrnic.

2. úroveň: Prováděcí předpisy

Byly ustanoveny čtyři výbory, které se měly zásadně spolupodílet na projednávání a schvalování sekundární legislativy, která měla pružně reagovat na dynamický vývoj finančních trhů. Tato legislativa pak následně měla být dále implementována do národních právních předpisů. Šlo o výbor pro oblast kapitálových trhů (ESC), dále pro oblast bankovníctví (EBC), výbor pro oblast pojišťovnictví (EI-OPC) a o Evropský výbor pro finanční konglomeráty (EFCC).

3. úroveň: Kooperace národních dohledových orgánů směřující k jednotné implementaci právních předpisů

Nastává proces implementace primárních a sekundárních právních předpisů do jednotlivých právních řádů členských států. Spolupráce napříč členskými státy měla být posílena prostřednictvím tří výborů spadajících pod Evropskou komisi, přičemž tyto výbory byly složeny ze zástupců dohledových orgánů členských zemí. Princip spočíval zejména ve výměně informací, právních norem a pokynů tak, aby se dohled nad finančním trhem v rámci jednotlivých zemí postupně více sbližoval. Jistým problémem však byla určitá bezzubost těchto výborů vzhledem k nemožnosti vydávat závazné právní akty.

Jde o Evropský výbor orgánů bankovního dohledu (CEBS), Evropský výbor orgánů dohledu nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním (CEIOPS) a Evropský výbor regulátorů trhů s cennými papíry (CESR).

4. úroveň: Kontrola provádění opatření a jejich vynucování

Dochází ke kontrole souladu legislativních opatření v rámci EU s právními předpisy členských zemí, přičemž je to právě Evropská komise, která je odpovědná za následné opatření směřující k provedení právních předpisů v případě jejich porušení, čímž právě dochází k vymáhání práva EU.

Lamfalussyho koncepce vychází z principu subsidiarity, zásady, která preferuje účelné řešení otázek institucionálního uspořádání dohledu nad finančním

systémem na úrovni členských států. To znamená, že Evropská komise v tomto ohledu konkrétní řešení pouze doporučuje, avšak nikoliv závaznou formou.¹⁸

Po nastavení této koncepce Evropská komise zveřejnila také v roce 2005 Zelenou knihu o politice v oblasti poskytování finančních služeb pro léta 2005–2010, směřující k prohloubení integrace a současně harmonizace na trhu finančních služeb. Tato kniha si kladla za cíl vytvoření vnitřního trhu, jehož existence by dále podpořila ekonomický růst členských zemí. Podniky, zejména ty působící mezinárodně, se měly dostat lépe ke kapitálu a novým formám financování mimo jiné také tím, že se rozšíří nabídka finančních produktů a služeb, kdy dluhové financování státu a platební styk měly rovněž výrazně zlevnit. Zelená kniha přinesla řadu opatření využívajících institucionální rámec Lamfalussyho procesu, která měla posilovat proces integrace a harmonizace národních finančních trhů v rámci regulace a dohledu. V tomto období byl také zaveden evropský pas a princip primární kompetence domovského orgánu (orgán státu místa sídla regulovaného subjektu) v oblasti dohledu. To všechno je provázáno potřebou zajištění užší spolupráce mezi národními orgány dohledu, kde působí regulované a dohlížené subjekty, která však ne vždy byla nebo mohla být adekvátně účinná.

Rada EU v roce 2004 zhodnotila tento proces velmi pozitivně, jako úspěšný při zvýšení pružnosti harmonizace přípravy a následné implementaci v jednotlivých členských zemích. Samotná kvalita dohledu byla zhodnocena v Bílé knize o politice finančních služeb pro roky 2005–2010, publikované v roce 2005, následně byly publikovány ještě další tento proces pozitivně hodnotící zprávy.¹⁹

Hodnotit celkově Lamfalussyho proces není až tak jednoduché, neboť zásadním problémem objektivního charakteru byla celosvětová finanční krize, jejímž negativním dopadům nastavený dohledový systém nedokázal zabránit. Tento proces se stal terčem relativně široké kritiky v reakci na tuto krizi, avšak Mezinárodní měnový fond (MMF) vydal v roce 2007 zprávu, která říkala: „Ohledně rámce finanční stability je pokrok zadržován pokračujícím napětím mezi impulzem k integraci na jedné straně a preferencí decentralizovaného přístupu, zejména v dohledu, na straně druhé. Konkrétně podle modelu domácího – hostitelského orgánu v EU jsou orgány dohledu odpovědné pouze vnitrostátním orgánům, informační asymetrie mezi domovskými a hostitelskými orgány dohledu jsou velké a opatření jediného dohledového orgánu mají potenciálně velký vliv na jurisdikci jiného. Zvláště, když je aplikováno na velké přeshraniční finanční instituce, toto nastavení

¹⁸ JAKUB, F. *Disertační práce. Analýza modelů regulace a dozoru nad finančním trhem*. Praha: Vysoká škola ekonomická, Fakulta financí a účetnictví, 2011, s. 67.

¹⁹ IMG, AKERHOLM, J., SCHACKMANN-FALLIS, K-P., et al. Final Report Monitoring the Lamfalussy Process. 260 [online]. 2007 [cit. 09.01.2017]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/071015_final_report_en.pdf

zásadně brání pokroku směrem k efektivnímu a účinnému řízení a řešení krizí a podporuje morální hazard a zbytečné riziko pro daňové poplatníky.²⁰

Nedostatky Lamfalussyho procesu v kombinaci s finanční krizí přinesly mimo jiné také konkretizaci zaměření na tři nejdůležitější oblasti významné pro zotavení finančního systému, což bylo vyjádřeno ve zprávě Evropské komise z 29. října 2008. Jednou z oblastí je vytvoření nové/jiné struktury organizace finančního dohledu zohledňující zejména systémové riziko, odolnější vůči finančním krizím tak, aby nedocházelo k dominovým efektům krize napříč jednotlivými státy. Druhou oblastí je snaha o vypořádání se s dopady finanční krize prostřednictvím úpravy monetární a fiskální politiky členských států EU. Třetí oblast směřovala k posílení mezinárodních regulatorních opatření zaměřených na zvýšení koordinace dohledových orgánů a makroekonomických směrů jednotlivých členských států.²¹

Koncept tohoto procesu a jeho postupná implementace byly vcelku zdlouhavé a komplikované, tedy do jisté míry těžkopádné. Cílem bylo, aby členské státy rychle přijímaly kvalitní právní předpisy. Problémem však byla politická vůle při implementaci jednotlivých opatření, která mnohdy převažovala nad co možná nejrychlejším přijetím navrhovaných opatření, což se odráželo na požadavku kvality celého procesu integrace jednotlivých činností finančního dohledu a implementaci právních předpisů EU, která byla navíc často v prodlení v mnohých členských zemích. Domnívám se, že také princip subsidiarity, který provázel Lamfalussyho proces, není tím nevhodnějším řešením, neboť předpokládá, že institucionální uspořádání dohledu bude řešeno na úrovni členských států, což není směr, který reálně může vést k reálné harmonizaci. Problémem byly také obavy o narušení rovnováhy mezi evropskými orgány kvůli rozdělení pravomocí v rámci jednotlivých stupňů procesu.

Hlavní přínos Lamfalussyho procesu je však zejména v tom, že šlo o první zásadnější krok směrem k vytvoření integrovaného rámce dohledu nad finančním trhem na celoevropské úrovni. Započal reálnou spolupráci mezi členskými státy a evropskými orgány regulace a dohledu právě vytvořením výše zmiňovaných expertních orgánů a celkově proces dohledu přiblížil k jednotnému rámci dohledu nad evropským trhem.

²⁰ Euro Area Policies: 2007 Article IV Consultation – Staff Report International Monetary Fund Country Report No. 07/260 [online]. 2007 [cit. 09.01.2017]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07260.pdf>, s. 27.

²¹ JAKSON, J. Financial Market Supervision: European Perspective. Congressional Research Service [online]. 2010 [cit. 17.04.2017]. Dostupné z: http://assets.opencrs.com/rpts/R40788_20100204.pdf, s. 13.

III. DE LAROSIÈROVA ZPRÁVA

Finanční krize i vyhodnocení nedostatků předešlých systematických kroků v oblasti dohledu přinesly zásadní a velmi významnou reformu z celoevropského pohledu. Ta se začala formovat v roce 2008 zejména za účelem analýzy příčin světové finanční krize a současně z důvodu tvorby návrhů a doporučení, jakým způsobem mají být posíleny požadavky na dohled za účelem lepší ochrany občanů a obnovení důvěry ve finanční systém. Předseda Evropské komise Jose Manuel Barosso sestavil expertní výbor, vedený bývalým ředitelem MMF Jacquesem De Larosièrem, pověřený analýzou systémových nedostatků a vytvořením návrhů, doporučení a opatření směřujících k posílení systému dohledu v EU a znovuoobnovení důvěry ve finanční systém jako celek. Cíl byl tedy jasný, vytvoření účinnějšího a dlouhodobě udržitelného systému dohledu v EU. Bylo otázkou, jaký směr zvolit, zdali centralizovaný přístup dohledu, anebo ponechání pravomocí a odpovědnosti národním dohlížitelům se zvýšením a zlepšením jejich mezinárodní koordinace.

V únoru 2009 tato skupina odborníků publikovala zprávu s názvem High Level Group on Financial Supervision in the EU,²² později známou pod označením „De Larosièrova zpráva“. Kromě již zmíněné analýzy nedostatků v tehdejšímu systému regulace a dohledu obsahovala zejména 31 doporučení směřujících k vytyčenému cíli. Dále obsahovala také návrhy na vytvoření nové dohledové struktury směřující k zefektivnění evropského dohledového rámce tak, aby bylo docíleno co nejvyšší stability finančního systému. To mělo vyústit v rozsáhlou reorganizaci institucionálního uspořádání finanční regulace a dohledu v EU. Zásadním prvkem byl návrh udělení pravomoci nově vzniklým institucím udělovat závazné pokyny národním regulátorům a také vydávat rozhodnutí zavazující konkrétní finanční instituce. V Larosièrově zprávě bylo také odůvodněno, proč tímto přenosem pravomocí nedochází k rozporům se základními principy subsidiarity a proporcionality,²³ zejména z potřeby přenést výkon některých úkolů na evropskou úroveň vzhledem k stále patrnější integraci a konsolidaci evropského finančního trhu.

Evropská komise zhodnotila závěry Larosièrovy zprávy kladně a v září 2009 přijala pět legislativních návrhů (dohledový balíček), které byly posléze postoupeny ke schválení v Evropském parlamentu a Radě. Hned v říjnu 2009 předložila

²² The High-Level Group on Financial Supervision in the EU chaired by Jacques de Larosière: Report [online]. 2009-02-25 [cit. 17.04.2017]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf>

²³ Tyto principy současně garantovaly, že výkon každodenního dohledu je v rukou národních orgánů.