



## EVROPSKÝ SYSTÉM DOHLEDU NAD FINANČNÍM TRHEM (ESFS)

Evropský systém dohledu nad finančním trhem je vícevrstevným systémem mikrobezpečnostních a makrobezpečnostních orgánů, jehož cílem je zajistit konzistentní a koherentní finanční dohled v EU. Zahrnuje Evropskou radu pro systémová rizika, tři evropské orgány dohledu (EBA, ESMA a EIOPA) a orgány dohledu jednotlivých členských států. Evropská centrální banka je v rámci jednotného mechanismu dohledu (SSM) orgánem bankovního dohledu nad největšími bankami.

### PRÁVNÍ ZÁKLAD

Článek 114 a čl. 127 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie.

### SOUVISLOSTI A CÍLE

Finanční odvětví podléhá přísnému regulačnímu a dohledovému rámci, jehož cílem je podpora finanční stability a ochrana spotřebitelů finančních služeb. Předpisy EU stanoví pravidla a normy, jimiž se musí finanční instituce řídit. K zajištění toho, aby finanční instituce tato pravidla a normy řádně uplatňovaly, slouží proces dohledu. Světová finanční krize v letech 2007–2008 mimo jiné odhalila, že evropskou strukturu regulace a dohledu je nezbytné zlepšit a posílit. Evropský systém dohledu nad finančním trhem (ESFS) byl vytvořen v roce 2010 na základě doporučení obsažených ve [zprávě](#) de Larosièrovy expertní skupiny ohledně posílení evropských mechanismů dohledu a začal fungovat dne 1. ledna 2011. ESFS sestává z [Evropské rady pro systémová rizika](#) (ESRB), třech evropských orgánů dohledu – jmenovitě [Evropského orgánu pro bankovníctví](#) (EBA), [Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy](#) (ESMA) a [Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění](#) (EIOPA) – [společného výboru evropských orgánů dohledu](#) a orgánů dohledu jednotlivých členských států.

Hlavním cílem ESFS je zajistit, aby byla v zájmu zachování finanční stability, upevňování důvěry a poskytování ochrany spotřebitelům ve všech členských státech řádně prováděna pravidla pro finanční odvětví.

ESFS je systémem, který kombinuje mikrobezpečnostní a makrobezpečnostní dohled. Hlavním cílem mikrobezpečnostního dohledu je snížit pravděpodobnost selhání jednotlivých finančních institucí a omezit jeho dopad. Makrobezpečnostní dohled se zabývá expozicí finančního systému jako celku vůči běžným rizikům a snaží se zamezit



tomu, aby se dostal do potíží, a chránit tak celou ekonomiku před významným poklesem reálného produktu.

Globální finanční krize v letech 2007–2008 ukázala, že architektura dohledu EU před krizí kladla příliš velký důraz na dohled nad jednotlivými finančními institucemi a příliš málo se zaměřovala na makrobezpečnostní aspekty. Byla proto zřízena rada ESRB, jíž byla svěřena odpovědnost za makrobezpečnostní dohled nad finančním systémem EU a za prevenci a zmírňování systémového rizika. Mikrobezpečnostní dohled vykonávají v jednotlivých odvětvích finančních služeb (bankovníctví, kapitálové trhy a pojišťovnictví) orgány EBA, ESMA a EIOPA. Tyto tři mikrobezpečnostní orgány spolupracují na meziodvětvových a horizontálních otázkách ve smíšeném výboru.

## RÁMEC

### A. Mikrobezpečnostní dohled

Mikrobezpečnostní dohled v EU charakterizuje vícevrstevný systém orgánů, které se dělí podle odvětví (bankovníctví, pojišťovnictví a kapitálové trhy) a podle úrovně dohledu a regulace (EU a vnitrostátní).

#### 1. Evropské orgány dohledu

EBA, ESMA a EIOPA jsou agenturami EU s vlastní právní subjektivitou, z nichž každá má svého předsedu, který ji zastupuje. Evropské orgány dohledu musí být nezávislé a jednat výlučně v zájmu EU jako celku. Za své jednání odpovídají Parlamentu a Radě.

Hlavním cílem evropských orgánů dohledu stanoveným v příslušných zakládajících nařízeních (nařízení o evropských orgánech dohledu) je přispívat ke stabilitě a efektivnímu fungování finančního systému, a tím chránit veřejný zájem.

Evropské orgány dohledu přispívají k rozvoji jednotného souboru pravidel tím, že vypracovávají dva druhy technických norem (regulační technické normy a prováděcí technické normy), které přijímá Komise (prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů). Aby posílily sbližování v oblasti dohledu, vydávají pokyny a doporučení a mají určité pravomoci pro případ porušování právních předpisů EU ze strany vnitrostátních orgánů dohledu, mimořádných situací a neshod mezi příslušnými vnitrostátními orgány.

Každý z evropských orgánů dohledu je ve své příslušné oblasti činností po konzultaci s ESRB pověřen vypracováním kritérií pro identifikaci a kvantifikaci systémového rizika a navržením odpovídajícího systému zátěžových testů pro instituce, které spadají do jeho oblasti působnosti. Evropské orgány dohledu rovněž iniciují a koordinují zátěžové testy v rámci celé EU, jejichž cílem je vyhodnotit odolnost účastníků finančního trhu.

Ve třech evropských orgánech dohledu je hlavním orgánem s rozhodovací pravomocí dozorčí rada, která je tvořena předsedou, ředitelem příslušného orgánu dohledu v jednotlivých členských státech a po jednom zástupci Komise, Evropské centrální banky (dále jen „ECB“), ESRB a dalších dvou evropských orgánů dohledu.

#### a. Evropský orgán pro bankovníctví (EBA)

Právní základ: nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví) [ve znění pozdějších právních předpisů](#).



Orgán EBA původně sídlil v Londýně a v červnu 2019 se přesunul do Paříže. Do oblasti působnosti EBA patří úvěrové instituce, finanční konglomeráty, investiční podniky, platební instituce a instituce elektronických peněz. V rámci přezkumu v roce 2019 byl orgánu EBA svěřen také úkol předcházet využívání finančního systému pro účely praní peněz a financování terorismu.

**b. Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA)**

Právní základ: nařízení (EU) č. 1094/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění) [ve znění pozdějších právních předpisů](#).

EIOPA má své sídlo ve Frankfurtu nad Mohanem. Do jeho působnosti spadají především pojišťovny, zajišťovny, pojišťovací zprostředkovatelé, finanční konglomeráty a instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění (IORP). Přispívá zejména k jednotnému souboru pravidel o pojišťovnictví a zaměstnaneckém penzijním pojištění prostřednictvím režimů [Solventnost II](#) a [IORP](#).

**c. Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA)**

Právní základ: nařízení (EU) č. 1095/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy) [ve znění pozdějších právních předpisů](#).

ESMA sídlí v Paříži. Do jeho působnosti spadají kapitálové trhy a jejich účastníci (burzy, obchodníci, fondy atd.). ESMA má přímý dohled a výlučnou působnost v otázkách registrace ratingových agentur a registrů obchodních údajů v EU, dohledu nad nimi a ukládání sankcí. Dále odpovídá za uznávání ústředních protistran a registrů obchodních údajů ze třetích zemí (tj. zemí mimo EU) a za certifikaci a přejímání ratingových agentur třetích zemí.

## 2. Společné orgány

Společný výbor evropských orgánů dohledu ([společný výbor](#)) odpovídá za celkovou a meziodvětvovou koordinaci a jeho cílem je zajišťování jednotného dohledu. Dále odpovídá za řešení sporů mezi evropskými orgány dohledu týkajících se meziodvětvových záležitostí.

Odvolací senát je na těchto třech evropských orgánech dohledu nezávislý a zabývá se odvoláními, jež podaly strany dotčené rozhodnutími evropských orgánů dohledu. Rozhodnutí odvolacího senátu lze napadnout před Soudním dvorem Evropské Unie.

## 3. Příslušné vnitrostátní orgány dohledu

Každý členský stát určí své příslušné orgány dohledu, které jsou součástí ESFS a jsou zastoupeny v evropských orgánech dohledu.

### **B. Makrobezpečnostní dohled – Evropská rada pro systémová rizika (ESRB)**

Právní základ: nařízení (EU) č. 1092/2010 o makrobezpečnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Evropské unie a o zřízení Evropské rady pro systémová rizika [v pozměněném znění](#) a [nařízení Rady \(EU\) č. 1096/2010](#) o pověření Evropské centrální banky zvláštními úkoly, které se týkají fungování Evropské Rady pro systémová rizika.



ESRB vykonává makrobezpečnostní dohled na úrovni EU. Jejím cílem je předcházet systémovým rizikům pro finanční stabilitu a tato rizika zmírňovat, a to s ohledem na makroekonomický vývoj. Tvoří ji generální rada, řídicí výbor, dva poradní orgány (poradní vědecký výbor a poradní technický výbor) a sekretariát. Analytickou, statistickou, administrativní a logistickou podporu poskytuje ESRB Evropská centrální banka. Prezident ECB je rovněž předsedou ESRB.

### C. Spolupráce na různých úrovních

Finanční trhy jsou komplexní, vzájemně propojené a stále více globalizované. Proto je nevyhnutelná koordinace a spolupráce mezi orgány dohledu odpovědnými za různé subjekty a odvětví v EU i na celém světě. V této souvislosti hrají evropské orgány dohledu důležitou koordinační roli. Různé subjekty v rámci ESFS také spolupracují s mezinárodními institucemi – včetně dozorčích fór, jako je Mezinárodní organizace komisí pro cenné papíry, Rada pro finanční stabilitu a Mezinárodní asociace dozorů v pojišťovnictví – a s orgány dohledu třetích zemí.

### D. Rozvoj rámce dohledu

Během globální finanční krize v letech 2007–2008 a po jejím skončení se ukázalo, že je nezbytná hlubší integrace bankovního dohledu v eurozóně. V důsledku toho byla v roce 2013 založena [bankovní unie](#) EU, která začala fungovat v listopadu 2014 a přinesla nové prvky a aktéry. Jeden z jejích hlavních pilířů, [jednotný mechanismus dohledu](#) (SSM), je obzvláště významným prvkem rámce dohledu.

Podle [zakládajícího nařízení o SSM](#) je orgánem bankovního dohledu nad největšími bankami („významné úvěrové instituce“) v členských státech eurozóny i v dalších členských státech, které se rozhodnout připojit, Evropská centrální banka. Za tímto účelem byla upravena řídicí struktura ECB, a to zřízením Rady dohledu ECB. K úkolům ECB spojeným s touto funkcí patří mj. schvalování úvěrových institucí, zajišťování plnění obezpečnostních a dalších regulačních požadavků a provádění kontrol v rámci dohledu. Na ostatní banky nadále dohlížejí vnitrostátní orgány dohledu. Vedle těchto úkolů v oblasti mikrobezpečnostního dohledu má ECB rovněž makrobezpečnostní úkoly a spolu s nimi i příslušné nástroje. Aby byl zajištěn jednotný dohled, ECB úzce spolupracuje s vnitrostátními orgány dohledu v rámci SSM a s ostatními orgány tvořícími ESFS, zejména s EBA.

Kromě toho byl pro banky, na něž se vztahuje jednotný mechanismus dohledu, zřízen [jednotný mechanismus pro řešení krizí](#), který začal fungovat v roce 2016. Jednotný mechanismus pro řešení krizí umožňuje účinně řídit řešení problémů bank prostřednictvím [Jednotného výboru pro řešení krizí](#) (SRB) a [Jednotného fondu pro řešení krizí](#) (SRF) financovaného bankovním sektorem. Cílem je zajistit, aby situace bank v selhání byla řešena řádně a s co nejmenšími náklady pro daňové poplatníky a reálnou ekonomiku.

V rámci úsilí o vytvoření unie kapitálových trhů EU a jako součást širší škály opatření byl v roce 2019 proveden přezkum rámce ESFS, který byl dokončen změnou zakládajících nařízení evropských orgánů dohledu a ESRB. Cílem těchto změn bylo posílit pravomoci, správu a financování evropských orgánů dohledu a posílit kapacitu



ESRB při dohledu nad finančním systémem a odhalování rizik pro finanční stabilitu, a to i v nových oblastech, jako jsou finanční technologie.

Poslední [přezkum](#) činnosti evropských orgánů dohledu byl naplánován v rámci [akčního plánu pro unii kapitálových trhů](#) z roku 2020 a byl dokončen v květnu 2022. Na jeho základě bylo doporučeno provést cílené změny s cílem podpořit sbližování dohledu v odvětvových právních předpisech a pokračovat v procesu reflexe o případných dalších oblastech, ve kterých je třeba dosáhnout zlepšení.

## ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Jakožto spoluvůrce právních předpisů se Parlament významným způsobem podílel na vytváření právních předpisů, kterými byl ustaven ESFS. Kromě toho má Parlament kontrolní úlohu, pokud jde o opatření přijatá při přípravě jednotného souboru pravidel, tj. akty v přenesené pravomoci (včetně regulačních technických norem) a prováděcí akty (včetně prováděcích technických norem). Parlament rovněž potvrzuje ve funkci předsedy a výkonné ředitele evropských orgánů dohledu. Má také rozsáhlá práva týkající se poskytování informací, je například oprávněn získat roční pracovní programy, víceleté pracovní programy a výroční zprávy evropských orgánů dohledu. Parlament si může od evropských orgánů dohledu vyžádat jejich stanoviska. Každoročně rovněž hlasuje o tom, zda těmto jednotlivým orgánům udělí absolutorium za plnění rozpočtu.

Parlament a ECB mimoto uzavřely [interinstitucionální dohodu \(2013/694/EU\)](#) s cílem zajistit [odpovědnost](#) a dohled nad plněním úkolů, které byly ECB svěřeny v rámci jednotného mechanismu dohledu. Parlament rozhoduje zejména o schválení kandidátů navržených ECB na předsedu a místopředsedu dozorčí rady hlasováním ve Výboru pro hospodářské a měnové záležitosti (ECON) a na plenárním zasedání. Kromě toho se předseda Rady dohledu ECB pravidelně účastní [slyšení](#) a výměny názorů s poslanci Evropského parlamentu, během nichž předkládá [výroční zprávu](#) ECB o činnostech dohledu, objasňuje výkon svých povinností v oblasti dohledu a odpovídá poslancům na dotazy.

Další informace k tomuto tématu naleznete na internetových stránkách [Hospodářského a měnového výboru](#).

Christian Scheinert  
10/2023

