

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Petr Nádvorník

Kapitálová přiměřenost bank - důvody, vývoj a perspektivy její regulace

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Kotáb

Katedra: Katedra finančního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 29. března 2012

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 29. března 2012

Petr Nádvorník

Poděkování:

Děkuji JUDr. Petru Kotábovi za čas věnovaný konzultacím a připomínkování této diplomové práce, jakož i za inspiraci ke zpracování tématu z oboru bankovního práva.

Úvod	1
Kapitola 1 Proměna bankovníctví, pojem banky, důvody její regulace	3
Pojem banky.....	3
Tradiční a moderní bankovníctví.....	3
Co banky dělají a proč je potřebujeme regulovat?.....	5
Nástroje bankovní regulace a jejich zakotvení v českém právním řádu.....	8
Regulace výše kapitálu a kapitálová přiměřenost	10
Dostačuje omezení pákového poměru banky?.....	13
Kapitola 2 Mezinárodní regulace bankovníctví	15
Bank for International Settlements a Basel Committee on Banking Supervision.....	16
Okolnosti vzniku standardu Basel I	17
Basel I a cesta k současnému standardu	18
Pojem kapitálu a výpočet kapitálové přiměřenosti	19
Rizikově vážená aktiva v Basel I.....	20
Hodnota požadované kapitálové přiměřenosti	21
Význam standardu Basel I a jeho novela Basel 1.5	21
Tržní riziko a Basel 1.5.....	23
Kapitola 3 Implementace basilejských standardů do legislativy EU a ČR	25
Právní otázky přejímání standardů BCBS v EU a ve světě	25
Příprava Basel II a role EU.....	27
CRD směrnice a jejich implementace do českého práva	28
Transpozice do právních řádů členských států.....	29
Úprava zákona o bankách a Vyhlášky	30
Problematické aspekty implementace Vyhlášky	31
Kapitola 4 Současná úprava dle Basel II a její zhodnocení	35
Nové přístupy v Basel II.....	35
Výpočet kapitálové přiměřenosti dle Basel II.....	36
Kapitál dle Basel II.....	37
Kapitálové požadavky	37
Úvěrové riziko.....	37
Operační riziko	43
Některé problematické aspekty platné úpravy kapitálových požadavků.....	43

Kapitola 5 Perspektivy regulace kapitálové přiměřenosti	52
Přijetí Basel III a stav implementace v Evropské unii	52
Analýza pravidel Basel III.....	53
Regulatorní kapitál	53
Záchranný polštář (CCB).....	54
Proticyklický polštář - <i>Countercyclical Buffer</i>	55
Omezení <i>leverage</i>	55
Nástroje řízení likvidity – <i>Liquidity Coverage Ratio</i> a <i>Net Stable Funding Ratio</i>	56
Zachránil Basel III světový bankovní systém?.....	57
Legitimita procesu	58
Rizikově vážená aktiva	58
Zvýšení mezní hodnoty Tier 1 kapitálu a leverage ratio.....	60
Finanční inovace a právní možnosti její regulace	61
Stínový bankovní systém.....	63
Limity současného chápání rizik.....	64
Kapitola 6 Závěr a úvahy <i>de lege ferenda</i>	65
Příloha 1 – Převzaté tabulky a grafy	i
Příloha 2 – Regulatorní kapitál dle Vyhlášky	iv
Seznam použité literatury.....	v
monografie	v
ostatní publikace.....	vi
dokumenty BCBS a jiných institucí.....	vii
ostatní internetové zdroje.....	viii

Seznam použitých zkratek

Basel I	International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards
Basel II	International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework
Basel III	Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems
BCBS, Komise	Basel Committee on Bankins Supervision
BIS	Bank for International Settlements
CDS	Credit Default Swap (swap úrokového selhání)
CEBS	Committee of European Banking Supervisors
CE-T1	Common Equity Tier 1 kapitál
CRD	Credit Requirements Directives
ČNB	Česká národní banka
ECAI	External Credit Assessment Institutions
ECB	Evropská centrální banka
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
Fed	Federal Reserve System
FSA	Financial Services Authority
FSAP	Financial Services Action Plan
IIF	International Institute of Finance
IMF	International Monetary Fund, Mezinárodní měnový fond
IRB	Internal Rating Based
KP	kapitálový požadavek
Listina	ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
NSFR	Net Stable Funding Ratio
OTC	Over-the-Counter
RV	riziková váha
RVA	rizikově vážená aktiva
SME	Small and Medium Enterprises, malé a střední podniky
SPV	Special Purpose Vehicle
STA přístup	standardizovaný přístup pro výpočet kapitálového požadavku
TA	Total Assets (celková aktiva banky)
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
VaR	Value-at-Risk
Vyhláška	vyhláška ČNB č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů
ZK	základní kapitál
ZoB	zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
ZoSaÚD	zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, ve znění pozdějších předpisů
ZPKT	zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

V posledních několika letech jsme přivykli tomu, že naše politické, profesionální i akademické elity, sdělovací prostředky i my sami, veřejnost, často skloňujeme slovo „krize“. Postupně jsme hovořili o krizi hypotéčního trhu ve Spojených státech, o bankovní a finanční krizi, o hospodářské krizi a naposledy o fiskální a dluhové krizi, ekonomičtí komentátoři se předhánějí ve fantastických výrociích na konto vývoje hospodářství.

O jednotlivých příčinách současného stavu se vedou a budou vést debaty, které jsou ze své podstaty limitovány politickým přesvědčením a postavením jejich aktérů. Málokdo ale v této diskusi bude rozporovat významnou roli finančních institucí na vzniku, nebo alespoň prohloubení nastalé krize. Je fascinující sledovat, jakým způsobem dění posledních pěti let proměňuje obecný sentiment společnosti vůči finančním institucím, jejich ziskům, odměnám jejich vrcholných představitelů a také nutnosti jejich právní regulace.

Tématem této práce je regulace kapitálové přiměřenosti bank. Nepředstavuje problematiku zcela novou, ale vzhledem k současnému dění v bankovním odvětví je to téma živé a důležité, vyvolávající kontroverze. Cílem mojí práce je vysvětlit důvody a východiska bankovní regulace jako takové, zasadit úpravu kapitálové přiměřenosti bank do právního a ekonomického kontextu a popsat vývoj její regulace až do období předcházejícího vydání současného standardu Basel II. V druhé části práce (kapitoly 3 a 4) se chci zaměřit na detailní rozbor a zhodnocení vybraných úskalí současné úpravy, podrobených v době před i po krizi bankovního sektoru kritice akademiků, regulátorů a bank samotných. V souvislosti s nedávným přijetím standardu Basel III, s jehož implementací se počítá v letech 2013 – 2019, se v závěrečné části této práce také pokusím zhodnotit, zda nová pravidla kapitálové přiměřenosti dostatečně reagují na známé slabiny současné úpravy.

Při zkoumání úpravy kapitálové přiměřenosti v České republice je možné pracovat se třemi různými zdroji pravidel: původním, právně nezávazným, zněním standardů BCBS; jejich implementací do evropského práva pomocí směrnic a konečně s českou zákonnou a podzákonnou úpravou. Pro ilustraci základních principů regulace kapitálové přiměřenosti a při historickém výkladu pracuji s původním zněním standardů, u výkladu týkajícího se platné právní úpravy poté pracuji se zněním českých právních norem, které transponují evropské směrnice.

Vzhledem ke komplikovanosti pravidel obsažených ve všech těchto zdrojích nelze tuto problematiku v rozsahu této práce zcela vyčerpat. Omezil jsem se proto na vysvětlení jejích základních principů

a ve větším detailu jsou poté rozebrány jednotlivé problematické body úpravy, zpravidla za použití konkrétního aplikačního problému.

Cílem této práce tedy je:

1. vysvětlit okolnosti, které tvoří *rationale* regulace kapitálové přiměřenosti bank a zasadit její úpravu do kontextu ostatních nástrojů bankovní regulace;
2. popsat kořeny a fungování současné právní úpravy regulace, odhalit její slabá a problematická místa;
3. shrnout možnosti vývoje v této oblasti a zhodnotit, zda nová navrhovaná opatření mohou odstranit známé nedostatky úpravy současné.

Regulace kapitálové přiměřenosti je téma, které stojí na pomezí oboru práva a ekonomie – a při jeho zkoumání není možné tyto dva aspekty oddělovat. Právní úprava této problematiky vychází z ekonomických postulátů, jež se pak právě (a jedině) pomocí právních nástrojů regulace mohou uskutečňovat a vymáhat. Ve své práci se proto budu zabývat jak rozměrem právním (otázky přijímání standardů v této oblasti a jejich implementace do platného práva, problematika spojená s jejich vymáháním), tak rozměrem ekonomickým (důvody vzniku těchto právních norem, analýza incentivů¹ banky k chování určitým způsobem apod.).

Myslím si, že je velická škoda, že se tyto dva akademické obory málokdy společnými nástroji věnují analýze problémů, které stojí na jejich pomezí. Nejen v oblasti finančního práva, ale například i práva občanského lze najít řadu právních otázek, u kterých může jejich ekonomická analýza přinést velmi zajímavé podněty a neobvyklé vhledy.² Ve své práci jsem se proto pokusil o přístup eklektický, hledající to nejdůležitější z obou oborů.

¹ Incentivy pro účely této práce v souladu s ekonomickou doktrínou rozumíme hmotné či nehmotné stimuly, které adresáty právních norem vedou k určitému způsobu chování.

² Za všechny lze například uvést velice zajímavou oblast insolvenčního práva, vzdáleně související s tématem této práce, které se neobvyklým způsobem věnuje Tomáš Richter v: RICHTER, Tomáš. *Insolvenční právo*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, 471 s. ISBN 978-807-3573-294.

Kapitola 1 Proměna bankovníctví, pojem banky, důvody její regulace

Pojem banky

Věnujeme-li se v této práci problematice kapitálové přiměřenosti banky, je třeba nejdříve vymezit pojem banky samotné. Nejširší ekonomické pojetí banky, které banku chápe jako *obchodníka s penězi*,³ se pro naše účely jeví jako příliš široké, protože popisuje i činnost jiných subjektů, které za banky nepovažujeme (např. podílových fondů). Toto pojetí je tak v různých právních systémech korigováno a buď právními normami, nebo *case law* zužováno na právně přijatelnou definici banky. Jak dokazuje Schooner,⁴ společným rysem těchto různorodých snah je to, že banku definují jako instituci, která *přijímá vklady a poskytuje úvěry*.

V českém právním řádu je toto zúžení provedeno § 1 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách (ZoB). Kromě dvou výše uvedených rysů, tedy přijímání vkladů od veřejnosti a poskytování úvěrů, pak ZoB přidává další dva nutné znaky banky, a totiž právní formu akciové společnosti se sídlem v ČR a opatření bankovní licenci.⁵ ZoB dokonce v § 2 odst. 1 bankám na jednu z těchto činností – přijímání vkladů od veřejnosti, dává tzv. *bankovní monopol*, tedy neumožňuje jiným subjektům než bankám přijímat vklady od veřejnosti, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.⁶

Tradiční a moderní bankovníctví

Je nutné poznamenat, že tato právní definice banky postihuje jen jednu z činností bank (přijímání vkladů a poskytování úvěrů). Bankovníctví však zejména v posledních 30 letech prošlo rozsáhlými a hlubokými změnami, které vedly k proměně oboru od jeho základů. Schooner⁷ tuto proměnu spatřuje:

1. v **globalizaci** bankovního sektoru – díky rozvoji mezinárodního obchodu i technologickým pokrokům se mezinárodní obchody bank výrazně prohloubily, jak ukazuje Tabulka 1 v Příloze 1;
2. v **konsolidaci** napříč bankovním odvětvím a vytvoření větších celků se závratnými hodnotami spravovaných aktiv (viz Tabulka 2 v Příloze 1);

³ REVENDA, Zbyněk. *Centrální bankovníctví*. 2. rozš. vyd. Praha: Management Press, 2001, 782 s. ISBN 80-726-1051-1. s. 17

⁴ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 2

⁵ Tyto čtyři rysy tvoří zákonnou definici pojmu banky v českém právním řádu.

⁶ Takovým zákonem je např. zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech.

⁷ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 10

3. ve zvýšené **konkurenci** v oboru, která motivovala banky hledat nové zdroje příjmů, jako např. úvěrové aranžerství, upisování cenných papírů nebo poradenství při fúzích a akvizicích (*fee based services*);
4. ve zlepšení možnosti přístupu k finančním trhům banky a **upořádání role banky jako finančního zprostředkovatele**;⁸
5. ve **zvýšení volatility** měnových kurzů a úrokových sazeb (mj. v souvislosti s překonáním Bretton-Woodského systému), které vedlo ke vzniku a využívání nových finančních instrumentů – derivátů, sloužících k zajištění proti těmto typům rizik.⁹

V moderním pojetí bankovníctví je pojem banky chápán mnohem širěji než jen jako instituce zajišťující přeměnu jednoho typu aktiv (vklad) na jiná (úvěr) a tedy plnící roli finančního zprostředkovatele. I zákon o bankách v § 1 odst. 3 definuje další činnosti, které může na základě licence banka vykonávat.

Výše popsané procesy měly dopad na všechny aspekty činnosti banky. Mění se struktura pasiv (narůstá podíl cizích zdrojů získávaných z peněžního trhu – *wholesale funding*),¹⁰ ale i právní nástroje (nové a složitější typy finančních derivátů a sekuritizační struktury¹¹), distribuce rizik, ale i způsob, jakým se banky chovají ke svému úvěrovému portfoliu.

Tradiční banky vůči svým aktivům užívaly přístup „*originate and hold*“, tedy vytvoření aktiva v podobě úvěru a jeho držení do splatnosti v rozvaze banky. Rozvoj sekuritizace bankám umožnil přistupovat k aktivům zcela opačně – zejména ve Spojených státech a Velké Británii se často banky staly pouze původcem aktiv (v tomto případě zpravidla spotřebitelských úvěrů nebo hypotéčních úvěrů), které následně pomocí sekuritizace distribuují dalším investorům (bankám, ale i penzijním fondům nebo pojišťovnám). Tento přístup bank, také nazývaný „*originate and distribute*“, jenž je považován za jednu z příčin bankovní krize mezi lety 2007 až 2009,¹² rovněž velmi úzce souvisí s problematikou kapitálové přiměřenosti bank, jak bude ukázáno níže.

⁸ Podniky například získaly možnost emitovat vlastní dluhopisy přímo, a tedy možnost nahradit úvěr coby způsob získání cizích zdrojů. Banky na tuto skutečnost reagovaly tak, že se místo přímého financování nabídky podnikům v roli upisovatelů jejich dluhopisů.

⁹ Na rozdíl od jiných nástrojů obchodovaných na kapitálových trzích se ve velkém rozsahu obchodují bilaterálně (*over-the-counter*, OTC), bez existence organizované systému jejich směny.

¹⁰ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 11

¹¹ Sekuritizaci se budeme podrobněji věnovat dále v práci při zkoumání jejího vlivu na kapitálové požadavky banky.

¹² SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 48.

Co banky dělají a proč je potřebujeme regulovat?

Podnikání (komerčních) bank je nejen v České republice, ale v každé vyspělé ekonomice jednou z nejvíce právem regulovaných činností vůbec.¹³ Cílem právní regulace jakéhokoli oboru lidské činnosti by v souladu s demokratickým pojetím státu mělo být sledování a prosazování *veřejného zájmu*.¹⁴ Zatímco např. u veřejnoprávní regulace využívání jaderné energie je veřejným zájmem zejména ochrana lidského zdraví a mírové využití těchto přírodních sil, nutnost regulace bank souvisí s jedinečným postavením těchto finančních institucí v tržní ekonomice a jejich vztahem k vkladateli.

Různé důvody pro regulaci bankovního odvětví přinášejí mj. Schooner,¹⁵ Freixhas,¹⁶ Revenda¹⁷ i další autoři, a v této kapitole se pokusíme ty nejdůležitější z nich přiblížit. Pro účely této práce je v souladu se Schooner možné rozdělit je do dvou základních skupin na:

- a) důvody související se vztahem banka – vkladatel a jeho informační asymetrií; a
- b) důvody související s postavením bank v ekonomice a systémovým riskem.

Rozeberme nyní jednotlivé důvody podrobněji a zaměříme se na to, jaký veřejný zájem se stát aplikací nástrojů právní regulace snaží chránit.

A. Postavení vkladatele a informační asymetrie

První skupina důvodů souvisí se specifickým způsobem, jakým jsou v rozvaze banky uspořádána aktiva a pasiva. Jak poukazuje Freixas:¹⁸ „*Důležitá role bank v ekonomice je dána tím, že uspokojují poptávku po různých typech peněz: dělitelných, málo rizikových vkladech s krátkou splatností a ucelených, riskantních úvěrech s dlouhou splatností.*“ U většiny bank tak tvoří značnou část cizích zdrojů banky krátkodobé vklady, které jsou splatné buď okamžitě, nebo ve velmi krátkém čase. Straně pasiv pak zpravidla dominují poskytnuté úvěry, které jsou jednak co se týče splatnosti v časovém nesouladu s vklady a také jsou jen obtížně obchodovatelné, popřípadě nejsou

¹³ REVENDA, Zbyněk. *Centrální bankovníctví*. 2. rozš. vyd. Praha: Management Press, 2001, 782 s. ISBN 80-726-1051-1. s. 459

¹⁴ k tomu srov. ŠÍŇ, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003, 190 s. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0. s. 27 a čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky

¹⁵ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. Kapitola 8.

¹⁶ FREIXAS, Xavier. *Microeconomics of banking*. Cambridge, Mass., 1997, 312 s. ISBN 02-620-6193-7. s. 257

¹⁷ REVENDA, Zbyněk. *Centrální bankovníctví*. 2. rozš. vyd. Praha: Management Press, 2001, 782 s. ISBN 80-726-1051-1. Kapitola 21

¹⁸ FREIXAS, Xavier. *Microeconomics of banking*. Cambridge, Mass., 1997, 312 s. ISBN 02-620-6193-7. s. 4

obchodovatelné vůbec.¹⁹ Tento časový nesoulad může při zvýšeném zájmu o výběr vkladů (tzv. *bank run*) vést k insolvenční banky. Stát přistupuje k regulaci bank proto, aby stanovil pravidla pro nakládání s aktivy různé povahy a délky splatnosti.

Přihlédněme nyní k existenci *informační asymetrie* mezi vkladatelem a bankou. Schooner²⁰ k tomu poznamenává: „*Díky asymetrii informací se vkladatel nalézá v pozici, kdy není schopen posoudit finanční pozici banky. Na jedné straně to zvyšuje riziko vkladatele, na druhé to však ztěžuje pozici banky při přesvědčování o vlastní solventnosti.*“ Stát přistupuje k regulaci bank proto, aby různými nástroji zmírňoval tuto informační asymetrii a zároveň poskytoval vkladateli jistou formu ochrany jeho vkladů.

B. Postavení bank v ekonomice a systémové riziko

Druhá skupina důvodů souvisí se skutečností, že některé činnosti bank jsou životně důležité pro správné fungování tržních ekonomik. Revenda²¹ rozlišuje následující specifické činnosti banky:

B.1 Pro fungování tržní ekonomiky je role banky jako finančního zprostředkovatele (tedy instituce, která „proměňuje“ jeden typ aktiv na jiný – viz Freixas výše) nutnou podmínkou. Podniky potřebují získávat cizí zdroje v podobě úvěrů a vkladatelé potřebují s relativní jistotou ukládat a zhodnocovat svoje přebytkové finanční prostředky. Stát přistupuje k regulaci bank proto, aby zajistil žádoucí distribuci peněžních prostředků v ekonomice, což je nutný předpoklad jejího rozvoje.²²

B.2 Banky z velké většiny zajišťují platební styk v ekonomice. Fungování relativně levného a spolehlivého platebního systému je nutné pro efektivní distribuci peněžních prostředků, proto do něj stát vstupuje regulací.

B.3 Banky emitují bezhotovostní peníze (*fiat currency*). Moderní bankovníctví založené na principu částečných rezerv (*fractional reserve banking*) umožňuje bankám proměnit vklady v úvěry a tedy

¹⁹ Například u Raiffeisenbank a.s. tvořily ke dni 31.12.2010 vklady splatné na požádání 54 % cizích zdrojů banky a 50 % všech pasiv. Poskytnuté úvěry klientům pak tvořily 82 % aktiv. Ukazatel LTD (*Loan to Deposit ratio*, poměr úvěrů ke vkladům) činil byl 1,22. (Zdroj: výpočet autora podle REIFFEISENBANK A.S. *Výroční zpráva 2010*. 2011. Dostupné z: <http://www.rb.cz/attachements/pdf/o-bance/vyrocní-zpravy/vz-rb-10-cz.pdf>)

²⁰ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. xiv

²¹ REVENDA, Zbyněk. *Centrální bankovníctví*. 2. rozš. vyd. Praha: Management Press, 2001, 782 s. ISBN 80-726-1051-1. s. 462

²² Tato role banky je v některých ekonomikách významnější než v jiných. Například ve Spojených státech je historicky větší podíl firem, které využívají přímého financování (tedy např. emisí dluhopisů) k získávání cizích zdrojů pro svůj rozvoj. V kontinentální je tradičně využíváno nepřímé financování pomocí úvěru.

násobit množství bezhotovostních peněz v oběhu. Měnová stabilita je jednou z klíčových hospodářských politik státu, a proto je tato činnost bank ve veřejném zájmu regulována.

Banky a rizika

Freixas²³ připomíná další vlastnost moderní banky, která se zvláště v období po bankovní krizi let 2007 – 2009 zdá jako nadmíru důležitá, a to sice nutnost analýzy a managementu bankovních rizik. Freixas k tomu poznamenává: „*Banka, která poskytuje pouze plně zajištěné úvěry, se ve své činnosti neliší od zastavárny.*“ Moderní banky jsou vystaveny několika druhům bankovního rizika, které teorie zpravidla dělí na rizika úvěrová, tržní, likviditní a operační (*credit, market, liquidity and operational risk*).²⁴ Rizikovost může plynout z možnosti selhání (*defaultu*) dlužníka, změny ceny aktiv nebo selhání lidského faktoru.

Výše bylo popsáno, jak se v posledních 30 letech měnil svět bankovníctví. Důsledkem uvedených procesů, zejména zvýšení konkurence v odvětví a vývoje nových finančních i právních instrumentů (*financial innovation*), je skutečnost, že banky musí pro tvorbu zisku vyhodnocovat a podstupovat větší a složitější rizika a tím jsou kladeny vyšší nároky na jejich odborné a organizační schopnosti.²⁵ Také rozvoj některých podrozvahových instrumentů, zejména derivátů, má svoje kořeny ve snaze banky zajistit se (*hedgeovat*) proti různým druhům bankovních rizik. Jílek²⁶ sice řadí deriváty do oblasti hazardních her, jejich vznik se ale odvíjí od potřeby řídit rizika.²⁷

Jistě, rizikům je nepochybně ve svém podnikání vystaven každý podnikatelský subjekt. Pokud však přihlédneme ke specifickému významu bank pro ekonomiku i jejímu postavení vůči vkladateli, můžeme ve shodě s Revendou²⁸ dovést, že úpadek banky s sebou ve většině případů nese významně závažnější společenský následek než úpadek nebankovního subjektu, a proto stát regulací bankovního odvětví sleduje veřejný zájem.

Systémové riziko

V nynějším mezinárodním bankovním světě, který díky globalizaci a konsolidaci doslova nemá hranice, a v situaci, kdy banky více než dříve závisí na mezibankovním peněžním trhu, může

²³ FREIXAS, Xavier. *Microeconomics of banking*. Cambridge, Mass., 1997, 312 s. ISBN 02-620-6193-7. s. 5

²⁴ Možných dělení bankovních rizik je celá řada a téměř každý autor užívá jiné – viz POLOUČEK, Stanislav. *Bankovníctví*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2006, 716 s. ISBN 80-717-9462-7. s. 282 an. Jednotlivým druhům bankovních rizik se budeme podrobněji věnovat v následujících kapitolách v jejich souvislosti s kapitálovou přiměřeností.

²⁵ V této souvislosti s nadsázkou hovoří o zániku tzv. 3-6-3 bankovníctví. Jeho pravidlem je: přijímat vklady za 3 %, půjčovat úvěry za 6 % a ve 3 hodiny odpoledne být na golfu.

²⁶ JÍLEK, Josef. *Finanční a komoditní deriváty*. 1. vyd. Praha: Grada, 2002, 624 s. ISBN 80-247-0342-4. s. 21

²⁷ Problematice derivátů se budeme později věnovat podrobněji v souvislosti se zkoumáním jejich dopadu na kapitálovou přiměřenost banky. K právní problematice derivátů blíže viz. *ibid.*

²⁸ REVENDA, Zbyněk. *Centrální bankovníctví*. 2. rozš. vyd. Praha: Management Press, 2001, 782 s. ISBN 80-726-1051-1. s. 461

úpadek nebo ztráta jedné banky způsobit úpadek nebo ztrátu dalších bank nebo finančních institucí (pojišťoven, fondů apod.). Tato nákaza (*contagion*) může mít v závislosti na své síle, trvání a (ne)účinnosti zásahů regulátorů a výkonných orgánů státu za následek vznik nebezpečí tzv. systémového rizika (*systemic risk*), jehož dopad zdaleka nemusí být vázán územím státu.

Systémovým rizikem máme na mysli „riziko nebo pravděpodobnost ohrožení celého určitého systému, na rozdíl od ohrožení jeho individuální části“.²⁹ Přesnější definici systémového rizika podává Schwartz:³⁰ „Systémovým rizikem je ekonomický šok jakým je tržní nebo institucionální selhání, který spustí sérii dalších tržních nebo institucionálních selhání nebo sérii značných ztrát finančních institucí a které má za následek zvýšení ceny kapitálu nebo zmenšení jeho dostupnosti, často doprovázené zvýšenou volatilitou na kapitálových trzích.“

V případě bankovního sektoru nemusí nutně izolovaný úpadek jedné banky představovat systémové riziko³¹ a odpůrci bankovní regulace tento fakt ve spojení s důvěrou v tržní (samo)regulaci bank a doktrínou *laissez-faire* budou zdůrazňovat jako důvod omezení nebo zrušení bankovní regulace.³² Systémová krize (anebo kroky státu, kterými se jí snaží předcházet) v bankovním sektoru na sebe ale nezpochybnitelně váže řadu dalších přímých i nepřímých následků, které se promítají do činnosti subjektů ekonomického řetězce stojících daleko od vztahu banka – vkladatel. Z těchto důvodů spočívajících ve zvláštní povaze bank, vysoké společenské škodlivosti jejich úpadku a náchylnosti finančních institucí k šíření nestability je prevence systémového rizika a jeho šíření napříč jednotlivými státy krédem mezinárodní bankovní regulace.³³

Nástroje bankovní regulace a jejich zakotvení v českém právním řádu

Jak zmiňuje Freixas,³⁴ právní nástroje regulace se dají rozdělit na nástroje regulace struktury (organizace) a činnosti. První z nich určují, jaké subjekty jsou oprávněny provádět určité činnosti,³⁵

²⁹ KAUFMAN, George a Kenneth SCOTT. What Is Systemic Risk, and Do Bank Regulators Retard or Contribute to It?. *The Independent Review*. 2003, č. 3. s. 371

³⁰ SCHWARCZ, Steven. Systemic Risk. *The Georgetown Law Journal*. 2008, č. 97. s. 204

³¹ Tak například úpadek Union banky a.s. v roce 2003 nepředstavoval systémové riziko, ačkoli způsobil rozsáhlé škody jejím věřitelům.

³² REVENDA, Zbyněk. *Centrální bankovnictví*. 2. rozš. vyd. Praha: Management Press, 2001, 782 s. ISBN 80-726-1051-1. s. 467

³³ K tomu srov. nezávazný konzultativní dokument Basel Committee on Banking Supervision „Core Principles for Effective Banking Supervision“: „*Slabina v bankovním systému jedné země, rozvojové či vyspělé, může ohrozit finanční stabilitu jak vnitrostátní, tak mezinárodní.*“ (překlad autor)

³⁴ FREIXAS, Xavier. *Microeconomics of banking*. Cambridge, Mass., 1997, 312 s. ISBN 02-620-6193-7. Kapitola 9

³⁵ Například v USA byly v historii některé operace z cennými papíry vyhrazeny pouze investičním bankám (Glass-Steagal Act). V ČR můžeme za takový nástroj považovat určení povolených činností dle § 1 odst. 3 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

druhé pak upravují způsob provádění povolené činnosti. Takovým nástrojem regulace je i úprava kapitálové přiměřenosti bank.

Freixas dále dělí nástroje bankovní regulace do šesti širších oblastí: *stanovení omezení pro vstup do odvětví, fúzí a organizace bank; omezení bankovních portfolií; pojištění vkladů; monitoring a informační povinnosti; fixace maximálních úrokových sazeb vkladů* a konečně také *podmínky kapitálové přiměřenosti bank*.³⁶ Přidržíme se nyní tohoto dělení a podívejme se na to, jaké nástroje bankovní regulace jsou v českém právním řádu využívány a na jejich souvislost s regulací kapitálové přiměřenosti banky.

Stanovení podmínek vstupu do odvětví je tradičním a nejzákladnějším nástrojem regulace vůbec. Jeho smyslem je zabezpečení určitých profesionálních a finančních minim pro činnost banky, která ochraňují jak spotřebitele – vkladatele, tak bankovní systém jako takový. V českém právním řádu jsou podmínky pro vstup do odvětví stanoveny částí druhou ZoB a jejich konečným cílem je získání tzv. bankovní licence, o jejímž udělení rozhoduje Česká národní banka (§ 4 odst. 2 ZoB). Podmínky nutné pro získání licence jsou obsaženy zejména v § 4 odst. 1 a § 5 ZoB. Z nejvýznamnějších povinností lze zmínit předepsanou právní formu akciové společnosti (§ 1 ZoB),³⁷ minimální výši základního kapitálu 500 mil. Kč splacených peněžitými vklady (§ 4 odst. 1 a § 4 odst. 5 písm. a ZoB), průhledný původ tohoto kapitálu, důvěryhodnost a způsobilost osob s kvalifikovanou účastí a osob navrhovaných do výkonných řídicích funkcí (§ 4 odst. 5 písm. b, c ZoB).

Zákon o bankách také v souladu s právem Evropské unie umožňuje vykonávat bankovní činnosti bez licence bankám se sídlem na území členského státu EU na základě tzv. principu jednotné licence (§ 5c a násl. ZoB). Ochrana vkladatelů je založena uzákoněním tzv. „bankovního monopolu“ v § 2 odst. 1 ZoB, který znemožňuje přijímání vkladů od veřejnosti bez držení bankovní licence. Zavedení tohoto omezení je pokusem o zmírnění vkladatelovy nevýhody plynoucí z jeho informační asymetrie popsané výše. Na banky dále zákonodárce klade zvláštní nároky týkající se jejich vnitřní organizace v části třetí ZoB (obsazení statutárních orgánů, kvality vnitřních řídicích a kontrolních systémů apod.) nebo postupu při fúzích a některých dispozicích s podnikem banky (§ 16 ZoB).

³⁶ Jiní autoři využívají jiné metody dělení regulatorních nástrojů, pro účely této práce se však metoda Freixasova zdá nejvhodnější. K tomu srov. např. REVENDA, Zbyněk. *Centrální bankovníctví*. 2. rozš. vyd. Praha: Management Press, 2001, 782 s. ISBN 80-726-1051-1. s. 122

³⁷ Zákonodárce poněkud neobvykle požadavek na předepsanou právní formu banky stanovil v § 1, namísto § 4 ZoB, kde jsou stanoveny další podmínky pro získání licence. Důvod je historický – banka podle znění zákona účinného do 1.9.2001 mohla mít také formu státního peněžního ústavu podle § 36 tehdy účinného znění. Toto opatření souviselo s privatizací bankovního sektoru v 90. letech. Podobná konstrukce je zachována i ve Slovenské republice – srov. § 1 zák. 483/2001 Z.z., o bankách.

Omezení portfolií (*portfolio restriction*) bank se historicky týká problematiky dělení bank na investiční a retailové.³⁸ Evropskému kontinentálnímu bankovníctví je tradičně vlastní model univerzální.³⁹ I v platné české právní úpravě se tedy omezení portfolia omezuje na dodržování pravidel angažovanosti, tedy výše aktiv a podrozvahových položek vůči osobě nebo skupině osob (§ 13 ZoB), stanovení pravidel pro nabývání podílů v jiných právnických osobách dle §17 ZoB a pravidel pro nabývání a financování aktiv v §§ 190 – 192 vyhlášky ČNB č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelích a úvěrních družstvech a obchodníků s cennými papíry (dále jen „**Vyhláška**“).

Pojištění vkladů je jako nástroj ochrany vkladatele využíván ve většině zemí světa, provozujících vyspělý bankovní systém.⁴⁰ Jeho smyslem je zvýšení důvěry v bankovní systém zavedením povinného pojištění a určité výše plnění, která se poskytuje na základě stanovených podmínek vkladatelům v případě úpadku banky nebo jiné finanční instituce. V ČR je institucionálně zabezpečen Fondem pojištění vkladů a proces vyplácení náhrad upraven na základě § 41a an. ZoB. Maximální výše náhrady k 1.1.2012 činila 10 000 EUR.

Monitoringem a informačními povinnostmi rozumí Freixas zejména dohled regulátora. Dohled lze zřejmě z ekonomického hlediska považovat za nástroj regulace, my se nicméně podržíme právního pojetí dohledu,⁴¹ který jej od regulace odděluje a v této kategorii regulačních nástrojů ponecháme pouze některé informační povinnosti banky vyplývající z § 11a ZoB a §§ 206 – 203 prováděcí Vyhlášky.

Regulace výše kapitálu a kapitálová přiměřenost

Protože omezení výše úrokových sazeb současná právní úprava nezná,⁴² přejdeme k poslední skupině nástrojů – regulace výše kapitálu banky. Nejdříve je třeba uvést, v jakém smyslu nadále v této práci budeme užívat pojem *kapitál*. Stejně jako pojem banky, ani pojem kapitálu nelze chápat

³⁸ FREIXAS, Xavier. *Microeconomics of banking*. Cambridge, Mass., 1997, 312 s. ISBN 02-620-6193-7. s. 265

³⁹ POLOUČEK, Stanislav. *Bankovníctví*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2006, 716 s. ISBN 80-717-9462-7. s. 400. Organizační oddělení investičního bankovníctví a úvěrové činnosti banky má zabezpečit systém „čínských zdí“, upravený v § 19b ZoB.

⁴⁰ Několik desítek správců těchto pojistných systémů se pak sdružuje v rámci IADI, organizací, která je organizačně a funkčně propojena s BCBS. Blíže k tomu viz INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS. *2010/2011 ANNUAL REPORT*. 2011. Dostupné z: http://www.iadi.org/WWWIADI/annual_reports/AnnualReport10_11. s. ii

⁴¹ Tedy jako činnosti subjektů veřejné správy prováděné na základě zákona a jeho mezích, spočívající ve sledování a vyhodnocování chování nepodřízených subjektů a aplikaci případných nápravných či sankčních opatření.

⁴² Takovou úpravu v minulosti obsahovala tzv. „*Regulation Q*“, která ve Spojených státech zakazovala vyplácení úroků na některých typech účtů a která byla po částech rušena během 80. let minulého století. Jejím hlavním (a nezamýšleným) dopadem však byl přesun vkladů do jiných typů účtů nebo fondů peněžního trhu (*money mutual market fund*).

v jeho nejširším ekonomickém pojetí – tedy jako prostředky získané odložením vlastní spotřeby.⁴³ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, s tímto pojmem nepracuje, stejně tak jako prováděcí vyhláška č. 501/2002 Sb., která upravuje způsob vedení účetnictví bank. V souladu s odbornou bankovní literaturou,⁴⁴ budeme, pokud nebude dále uvedeno jinak, pojmem *kapitál* rozumět *vlastní zdroje banky*, tedy vklady akcionářů banky a zdroje, které banka vytvořila vlastní činností a nerozdělila ve formě dividend či jiných podílů na zisku společnosti.

Současnou úpravu podmínek kapitálové přiměřenosti (*capital adequacy*) lze považovat za „korunu“ nástrojů bankovní regulace, a to zejména z těchto dvou důvodů:

- a) reaguje na velmi složité ekonomické aspekty podnikání banky: poměr vlastních a cizích zdrojů na financování banky a jejich ceny, negativní externality související s úpadkem banky, a problém morálního hazardu, řízení bankovních rizik a další; a
- b) představuje velmi rozsáhlou a složitou sadu norem, která je výsledkem mezinárodní spolupráce mezi vyspělými státy i lobbingu ze strany finančních institucí.

Jaká jsou východiska pro regulaci kapitálu banky? Uvažujme nyní zjednodušenou rozvahu banky:

aktiva		pasiva	
firemní úvěry	40	závazky vůči vkladatelům	75
úvěry fyzickým osobám	35	základní kapitál	25
cenné papíry držené do splatnosti	25		
celkem	100	celkem	100

Banky svoje aktiva financují z vlastních nebo cizích zdrojů. Pro stranu pasiv v rozvaze banky je typický vysoký podíl cizích zdrojů (*liabilities*) v poměru k vlastním zdrojům (*equity*) banky. Jak připomíná Dvořák,⁴⁵ zvažuje-li banka mezi možnostmi financování svých aktiv z cizích či vlastních zdrojů, bude preferovat cizí zdroje.⁴⁶ Užíváním cizích zdrojů na financování aktiv vzniká tzv. pákový

⁴³ HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 5. vyd. V Praze: C.H. Beck, c2011, 696 s. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-006-5 (Váz.). s. 308

⁴⁴ DVOŘÁK, Petr. *Bankovníctví pro bankéře a klienty*. 3. přeprac. a rozš. vyd. Praha: Linde, 2005, 681 s. Vysokoškolská učebnice (Linde). ISBN 80-720-1515-X, s. 77

⁴⁵ *ibid.* s. 77

⁴⁶ K tomuto problému se vztahuje tzv. Modiglianiho & Millerův teorém. Podle něj na dokonalých trzích (bez existence daní, transakčních nákladů) není rozdíl mezi financováním vlastními a cizími zdroji. Ve skutečnosti (při existenci daní, nákladů úpadků) je výhodnost dluhového financování dovozována z několika důvodů, např. existence „daňového štítu“ při placení úroků z úvěrů (*tax shield*) nebo prioritního uspokojení věřitelů v insolvenčním řízení.

efekt (*leverage*).⁴⁷ Pro banky a jiné finanční instituce je specifické, že se jedná o subjekty s velmi vysokým *leverage*.

V tuto chvíli je vhodné připomenout důležitost ukazatele ROE (*return on equity*, návratnost vlastních zdrojů), který vyjadřuje poměr zisku k investovaným vlastním zdrojům.⁴⁸ Z pohledu akcionářů banky se jedná o nejdůležitější hodnotící kritérium výkonnosti jejich investice a management banky se jej tedy snaží maximalizovat, mimo jiné právě používáním pákového efektu. Z čeho je pak ale možné dovodit důležitost bankovního kapitálu pro podnikání banky? Pokud se na rozvahu banky podíváme ze strany pasiv, kapitál bude pro banku představovat rezervu (kapitálový „polštář“) pro případ poklesu hodnoty jejích aktiv.⁴⁹

Uvažujme rozvahu banky dle tabulky výše, kde nám strana aktiv představuje majetek banky a strana pasiv způsob financování tohoto majetku. V případě poklesu hodnoty aktiv (například znehodnocením dluhopisů nebo selháním dlužníka banky) se musí odpovídajícím způsobem změna projevit i snížením pasiv banky, které se skládají ze závazků banky vůči jejím věřitelům a vkladů jejích společníků – akcionářů. Vzhledem k tomu, že akcionáři nemají právní nárok na navrácení svých vkladů do společnosti, slouží právě jejich vklady jako první zdroje ke krytí ztrát. V případě, že banka není schopna svoji ztrátu financovat z vlastních zdrojů, uplatní proti bance svoje pohledávky její věřitelé a banka se stává insolventní, se všemi negativními následky, které s sebou úpadek banky nese.

Právě tato skutečnost je základním východiskem pro regulaci výše bankovního kapitálu. Samozřejmě, správně řízené banky by se měly snažit předcházet svému úpadku držením dostatečné výše kapitálu, nicméně s ohledem na specifické rysy bankovního podnikání (vysoký pákový poměr, systémy pojištění vkladů, nebezpečí vzniku systémového rizika, incentivy managementu banky) i na empirické studie,⁵⁰ převládá názor, že banky by za absence regulace držely kapitálu příliš málo,⁵¹ a proto je třeba přistoupit k regulaci jeho minimální výše.

⁴⁷ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 135

⁴⁸ Souhrnný ukazatel ROE pro český bankovní sektor byl ke dni 31.12.2010 21,86 %. Zdroj: ČNB. *Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2010*. Praha, 2011. s. 71

⁴⁹ Jedná se pouze o jiné vyjádření rovnice A (*assets*, aktiva) = L (*liabilities*, cizí zdroje) + E (*equity*, vlastní zdroje)

⁵⁰ Za všechny například: JOHN, K., T. A. JOHN, and L. W. SENBET, 1991, “*Risk-Shifting Incentives of Depository Institutions: A New Perspective on Federal Deposit Insurance Reform*,” *Journal of Banking and Finance*, 15, 895-915.

⁵¹ Pro kapitál, který by banka držela za absence regulace minimální výše kapitálu teorie hovoří jako o *ekonomickém kapitálu*, v protikladu ke kapitálu regulatornímu. Jejich vztahu se budeme věnovat v dalších kapitolách této práce.

Dostačuje omezení pákového poměru banky?

Na začátek je třeba upozornit, že současná úprava pravidel kapitálové přiměřenosti bank je pouze jedním ze způsobů, jakým se dá výše kapitálu banky upravit. I s ohledem na probíhající debaty ohledně regulace bank po bankovní krizi let 2007 – 2009 je vhodné přiblížit i mnohem jednodušší nástroj bankovní regulace, a to právě **omezení pákového poměru** (*leverage ratio*) banky, který se, jak si ukážeme dále, s největší pravděpodobností vrátí opět jako doplňkový nástroj regulace.

Vydeme-li ze zjednodušené rozvahy banky dle tabulky výše, zjistíme, že vzorová banka bude dosahovat čtyřnásobného *leverage* (100 aktiva/25 kapitál) a její *leverage ratio* bude 25 % (25/100). Na první pohled se tedy zdá stanovení určité maximální hodnoty jako efektivní nástroj pro dosažení toho, aby banka mohla v případě znehodnocení svých aktiv ztrátu pokrýt z dostatečného kapitálového „polštáře“. Někteří regulátoři takový způsob regulace využívali - například ve Spojených státech se do roku mezi lety 1985 – 1990 (do implementace BASEL I) pro posouzení kapitálové vybavenosti používal právě jednoduchý ukazatel *leverage ratio* ve výši 5,5 %.⁵²

Největší síla i slabina takové úpravy je však právě v její jednoduchosti. Zatímco regulátorovi (nebo investorovi) dává jednoduchou a jednoznačnou možnost posoudit *leverage* banky, zcela nic nevyovídá o rizikovosti jejího portfolia. Dle Schooner⁵³ lze tedy předpokládat, že banka, ve snaze dosáhnout co nejlepšího výsledku co do ROE, bude mít motivaci investovat do více rizikových aktiv a pouhým stanovením stropu pákového poměru jí v tom nelze zabránit.

Dopad prostého stanovení maximálního pákového poměru banky je tedy rozporuplný. Na jednu stranu stanovuje minimální kapitálový „polštář“ pro případ znehodnocení aktiv banky, na druhou stranu ale může zvýšit rizikovost portfolia banky tím, že nerozlišuje mezi relativně rizikovými a relativně bezpečnými aktivy.⁵⁴ Odpovědí na tuto otázku se v regulaci bankovníctví stalo pojetí kapitálové přiměřenosti zohledňující rizikovost jednotlivých aktiv, které bylo navrženo BCBS a pro něž se vžilo označení Basel I.

Ukazatel pákového poměru však není možné ztracovat – na rozdíl od méně (Basel I) či více (Basel II a III) komplikovaných ukazatelů kapitálové přiměřenosti totiž nabízí jednoduchý a těžko manipulovatelný vhled do činnosti banky. Přílišný pákový poměr finančních institucí je odbornou

⁵² Ve Spojených státech poprvé regulátor přistoupil ke sjednocení kapitálového požadavku v roce 1981, do té doby byla kapitalizace jednotlivých bank posuzována na individuální bázi (tzv. ABC – *actual bank capital*). Blíže k tomu viz. KEELEY, Michael C. *Bank Capital Regulation in the 1980s: Effective or Ineffective?*. Economic Review: Federal Reserve Bank of San Francisco. 1988, č. 1.

⁵³ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 136

⁵⁴ *ibid.* s. 137

literaturou i populárními médii zmiňován jako jedna z klíčových příčin finanční krize let 2007 – 2009 a lze považovat za nešťastné, že se k němu při stanovování minimální kapitalizace bank nepřihlíželo.⁵⁵

⁵⁵ Tento ukazatel zažívá nicméně v posledních letech určitou renesanci a počítá se s ním jako s podpůrnou veličinou ve standardu Basel III, jak bude popsáno v poslední kapitole této práce.

Kapitola 2 Mezinárodní regulace bankovníctví

Globalizace finančního odvětví popsaná výše, nové finanční instrumenty a nebezpečí šíření systémového rizika napříč státy jsou jedny z důvodů, proč se regulace finančního sektoru stala tématem mezinárodní spolupráce na mezivládní i jiné úrovni. Paleta organizací, které se na procesu tvorby pravidel mezinárodní regulace bankovníctví podílejí, je velice pestrá. Existují velmi široká fóra, na kterých se přímo či nepřímo řeší obecné otázky regulace finančního sektoru, zejména ve vztahu k jeho vlivu na makroekonomické ukazatele světových ekonomik, jako je například IMF,⁵⁶ neformální ekonomická „G“ fóra (G7, 10, 20 apod.), nebo WTO (zejména v souvislosti s odstraňováním protekcionismu). Dále je možné najít vertikálně specializovaná zájmová fóra pro řešení specifických odborných otázek, jako je například ISDA (*International Swaps and Derivatives Association*) pro oblast derivátů, ECBC (*European Covered Bonds Council*) pro evropsky specifickou oblast zajištěných dluhopisů a také širší oborové zájmové (lobbyistické) organizace, jako *Securities Industry and Financial Markets Association* (zastupující subjekty aktivní v oblasti finančních trhů) a zejména *International Institute of Finance* (IIF), zastřešující celé spektrum největších světových komerčních i investičních bank, pojišťoven a dalších finančních institucí.⁵⁷ Většina těchto organizací disponuje vlastními analytickými i výzkumnými útvary a aktivně se snaží ovlivňovat vývoj v otázkách regulace svého odvětví.

Pro oblast regulace finančních institucí včetně bank je specifické, že procesy přijímání norem často probíhají na specializovaných profesních, více či méně otevřených a formalizovaných platformách (komise, rady, fóra a jiné organizace).⁵⁸ Jejich členy mohou být jak státy zastoupené představiteli výkonné či jiné moci, tak i zástupci soukromé sféry přímo, nebo prostřednictvím zastoupení v zájmových organizacích přiblížených výše. Normy vzniklé tímto způsobem nemohou svoji závaznost zpravidla odvozovat ze zásad mezinárodního práva veřejného a jsou tedy normami nezávaznými (jedná se o tzv. *soft-law*), které buď působí „silou konsensu“, anebo jsou dobrovolně implementovány standardními legislativními postupy v té či oné zemi. V posledních letech se někteří právní vědci systematicky věnují právě tomuto způsobu normotvorby a porovnávají jej co do

⁵⁶ Jehož misí je mimo jiné zlepšovat fungování ekonomických politik členských států, včetně zvyšování odbornosti orgánů ministerstev financí, centrálních bank a statistických institucí. Blíže k tomu viz About IMF: Technical Assistance. *International Monetary Fund* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/about/techasst.htm>

⁵⁷ Tato organizace, příznačně se sídlem ve Washingtonu, založená v roce 1983 v reakci na probíhající dluhovou krizi jihoamerických států, má na tvorbu mezinárodních pravidel bankovní regulace zřejmě největší vliv. Velice aktivní je také v mediální a akademické sféře.

⁵⁸ Podrobnější přehled důležitých institucí majících vliv na normotvorbu v oblasti finančních institucí podává např. KERWER, Dieter. Rules that Many Use: Standards and Global Regulation. *Governance*. 2005, roč. 2005, č. 4.

legitimity, transparentnosti a kvality se standardním legislativním procesem v demokratickém právním státě. V této souvislosti pak hovoří o vzniku takzvaného *global administrative law*, jehož jsou právě basilejské standardy dobrým příkladem.⁵⁹

Bank for International Settlements a Basel Committee on Banking Supervision

Pro téma této práce jsou ze všech organizací, které se zabývají normotvorbou, důležité zejména dvě: *Bank for International Settlements* (BIS) a *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS).

První z nich byla založena v roce 1930 v souvislosti s uskutečňováním tzv. Youngova plánu úhrady poválečných reparací Německa a Rakouska, její působnost se však postupně zaměřila na spolupráci mezi centrálními bankami, výzkum a statistickou činnost v oblasti financí a práva nebo pořádání oborových konferencí.⁶⁰ Vedle toho poskytuje BIS také finanční služby (zejména poskytováním likvidity) centrálním bankám (někdy se proto o BIS hovoří jako o *bank for central banks*).⁶¹ I když u jejího založení stály i soukromé subjekty (zejména banky ze Spojených států), od roku 2003 jsou akcionáři pouze centrální banky.

Pro téma regulace kapitálové přiměřenosti je BIS důležitá zejména proto, že poskytuje organizační a „myšlenkové“ zázemí pro druhou zmíněnou instituci – *Basel Committee for Banking Supervision*). BCBS byla založena roku 1975 na základě iniciativy centrálních bank zemí G10, které usilovaly o vznik mezinárodního rámce regulace bank v reakci na některá významná selhání bankovních institucí – zejména německé Herstatt a americké Franklin National Bank v roce 1974.

Role BCBS je v plnění funkce jisté zastřešující organizace, která by mezi členskými státy i dalšími zeměmi měla usilovat o to, aby bankovní instituce neměly možnost vyhnout se dostatečnému bankovnímu dohledu a zároveň aby úroveň výkonu tohoto dohledu byla dostatečně efektivní a odborná. Nástrojem k uskutečnění těchto cílů je pak zejména:⁶²

⁵⁹ Blíže se bohužel této zajímavé problematice v této práci věnovat nemůžeme. Podrobněji úvod do této problematiky podává Kingsbury v: KINGSBURY, Benedict, Nico KIRSCH a Stewart RICHARD B. Emergence of Global Administrative Law. *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers: Paper 17*. 2005.

⁶⁰ Historie BIS je samozřejmě podstatně obsáhlejší a někdy i kontroverzní téma (např. v souvislosti s rolí BIS při nucenému transferu zlatých rezerv Československa do nacistického Německa), pro téma této práce ji však není třeba podrobněji rozebírat.

⁶¹ K 31.3.2011 spravovala aktiva hodnotě 405 miliard USD. BIS své účty vede v tzv. *Special Drawing Rights*, přepočten proveden kurzem 1.55176 USD/1 SDR platným ke dni 13.2.2012. Zdroj: BIS. *81st Annual Report: 2010/2011*. Basel, 2011. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2011e.pdf>

⁶² BIS History Overview. *Bank for International Settlements* [online]. [cit. 2012-03-26]. Dostupné z: <http://www.bis.org/about/history.htm>

- a) výměna informací a statistická činnost;
- b) zvyšování efektivity stávajícího mezinárodního bankovního dohledu;
- c) prosazování určitých minimálních standardů bankovního dohledu, pokud je to potřebné.

Právní nástroje BCBS k dosažení těchto cílů jsou omezené. Navrhované normy – doporučení, směrnice, *best practices* apod. postrádají prvek závaznosti. BCBS tedy musí spoléhat na buď jejich transpozici zákonodárnou mocí na úrovni jednotlivých států nebo na jejich působení skrze „sílu konsenzu“.

Zřejmě nejdůležitějším výstupem práce BCBS jsou vedle dílčích konzultativních a analytických materiálů (v oblastech jako je *corporate* governance nebo efektivní výkon dohledu) standardy populárně označované jako Basel I (1988), Basel II (2004) a Basel III (2010), které upravují pravidla kapitálové přiměřenosti bank.

Okolnosti vzniku standardu Basel I

Protože cílem naší práce je mimo jiné objasnit právní a ekonomické pozadí vzniku těchto standardů a jejich zasazení do historického kontextu, přibližme si nyní krátce okolnosti, které provázely přijetí standardu Basel I Komisí v roce 1988.

Na konci 70. a počátku 80. let 20. století procházely země jižní Ameriky rozsáhlou dluhovou krizí. Mexiko, Argentina i Brazílie přestaly být schopné hradit splátky svého státního dluhu, jenž byl z velké části držen komerčními bankami hospodářsky vyspělých zemí, a zejména banky ve Spojených státech musely odepsat velké objemy aktiv. Na přelomu 70. a 80. let také ve Spojených státech prudce vzrostl počet úpadků finančních institucí, jejichž vkladatelé museli být uspokojeni z programu pojištění vkladů – mezi lety 1980 až 1994 se jednalo o více než 1600 bank – bezprecedentní počet během tedy padesátileté historie pojištění vkladů FDIC.⁶³

Jak popisuje Wood,⁶⁴ s ohledem na tyto události se orgány vykonávající dohled a regulaci bankovního odvětví ve Spojených státech, v čele s centrální bankou Spojených států (*Federal Reserve System*, Fed), rozhodly přistoupit k některým regulatorním opatřením – jednalo se například o některá omezení financování zahraničního státního dluhu, zohlednění rizikovosti aktiv banky při výpočtu kapitálové vybavenosti banky apod. Podobná opatření zavedla například i Bank of

⁶³ Blíže viz. FDIC. *An Examination of the Banking Crises of the 1980s and Early 1990s*. Dostupné z: http://www.fdic.gov/bank/historical/history/3_85.pdf

⁶⁴ WOOD, Duncan R. *Governing global banking: the Basel Committee and the politics of financial globalisation*. Burlington, Vt.: Ashgate, c2005. ISBN 07-546-1906-0. s. 75

England v roce 1980 a dokonce již v roce 1982 basilejská Komise zahájila mezi svými členy širší debatu o dostatečnosti a kvalitě kapitálu bank v členských zemích.⁶⁵

V kapitole 1 bylo popsáno, jaký dopad má zvýšení povinné výše drženého kapitálu na hospodářský výsledek banky a jaké mají banky důvody držený kapitál minimalizovat. Fakt, že v různých jurisdikcích mohou být povinné výše drženého kapitálu stanoveny odlišně, znamená, že některé jurisdikce mohou být pro podnikání bank příznivější než jiné, protože kladou nižší nároky na výši povinně drženého kapitálu a dovolují tedy bance ve větší míře realizovat svůj zisk. Fed a jeho tehdejší předseda Paul Volcker ve snaze chránit obchodní zájmy domácích bank (a zároveň podroben jejich silné lobby) usiloval o to, aby se pravidla kapitálové přiměřenosti sjednala multilaterálně. Na poli Komise, která se pro tuto jednání stalo přirozenou platformou, však její členové nebyli schopni dosáhnout širšího konsensu (v silné opozici vystupovalo zejména Německo a Japonsko).⁶⁶

Poté, co se ale Fedu a Bank of England, zastupující dvě nejvýznamnější finanční centra tehdejšího světa, podařilo dosáhnout v této otázce bilaterální dohody,⁶⁷ ke které se později připojilo i Japonsko, začaly se členské země BCBS obávat vyčlenění na periferii finančního světa. Po několika málo měsících pak, už na půdě basilejské Komise,⁶⁸ mohl spatřit světlo světa první mezinárodní standard v oblasti regulace kapitálové přiměřenosti bank, z původních bilaterálních dohod do značné míry odvozený, nazvaný *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, běžně také nazývaný *Basel (Capital) Accord* nebo krátce „Basel I“.

Basel I a cesta k současnému standardu

Vzhledem k tomu, že z logiky úpravy standardu Basel I vychází jeho pozdější verze Basel II, která je přejata do evropského komunitárního a také platného českého práva, vysvětlíme nejdůležitější principy právě na této normě z roku 1988 a tím si zároveň vytvoříme základ pro výklad o současně úpravě. V této části práce budeme pracovat s původním zněním standardu Basel I a odhlédneme tedy od nuancí, které vznikly jeho implementací do různých právních řádů, v dalším výkladu o Basel II se již budeme zabývat jeho konkrétním provedením v platném českém právu.

⁶⁵ *ibid.* s. 74

⁶⁶ *ibid.* s. 74

⁶⁷ Dohoda nesla název *United States federal banking supervisory authorities and the Bank of England on primary capital and capital adequacy assesment*. Není bez zajímavosti, že japonské banky v době jejího přijetí vykazovaly vyšší pákový efekt než banky v USA a Velké Británii a možná právě proto v sobě Fed a Bank of England snadno našly spojence pro její přijetí a následné tvrdé vyjednávání při jednáních o přistoupení Japonska. Blíže viz WOOD, Duncan R. *Governing global banking: the Basel Committee and the politics of financial globalisation*. Burlington, Vt.: Ashgate, c2005. ISBN 07-546-1906-0. s. 85

⁶⁸ K procesu přijímání standardu Basel I blíže *ibid.* Kap. „The Debt Crisis and the Basel Capitol Accord of 1988“

Vyjádřeme vzorcem pravidla pro výpočet kapitálové přiměřenosti obsažené v Basel I, tedy:

$$\text{kapitálová přiměřenost} = \frac{\text{kapitál}}{\text{rizikově vážená aktiva}}$$

Ze vzorce je na první pohled zřejmé, že je třeba vyřešit tři problémy, a totiž: 1) co rozumíme kapitálem pro výpočet kapitálové přiměřenosti; 2) co jsou to rizikově vážená aktiva (*risk weighted assets*, RVA); 3) jaká bude hodnota poměru kapitálu a rizikově vážených aktiv, které budeme chtít dosáhnout.

Pojem kapitálu a výpočet kapitálové přiměřenosti

Kapitál (neboli vlastní zdroje) jsme si výše definovali jako vklady akcionářů banky a nerozdělené zdroje vytvořené činností banky, jehož smyslem je krytí případných ztrát při poklesu hodnoty aktiv banky. Pro potřeby mezinárodní a jednotné regulace kapitálové přiměřenosti bank přišla Komise s vlastní definicí kapitálu, rozděleného do dvou úrovní (Tier 1 a Tier 2), podle jeho kvality co do schopnosti krytí ztrát – o tomto kapitálu hovoříme jako o *regulačním kapitálu*.

V pozdější části práce budeme pracovat s vyčerpávajícím výčtem složek regulačního kapitálu, prozatím lze však za klíčové komponenty Tier 1 a Tier 2 dle Basel I zjednodušeně označit následující:

typ kapitálu	základní složky	kvalita krytí rizika
Tier 1 kapitál (původní kapitál, <i>core capital</i>)	1. splacený základní kapitál (<i>shareholder equity</i>) 2. nerozdělený zisk a rezervní fondy	„ <i>Going concern</i> “ – kapitál je schopen absorbovat ztráty při zachování činnosti banky
Tier 2 kapitál (doplňkový kapitál, <i>supplementary capital</i>)	1. opravné položky 2. oceňovací rozdíly 3. ostatní fondy 4. podřízený dluh	„ <i>Gone concern</i> “ – kapitál absorbuje ztráty v případě likvidace banky

Při pohledu na tabulku je vidět, že BCBS do regulačního kapitálu zahrnuje mimo jiné i dluhové nástroje, jako je podřízený dluh (*subordinated debt*).⁶⁹ Jestliže má sloužit regulace bankovního kapitálu tomu, aby v případě poklesu hodnoty aktiv měla dostatečnou rezervu pro krytí ztrát,⁷⁰

⁶⁹ V českém právním řádu zákon vznik podřízeného dluhu známe v souvislosti s emitováním podřízeného dluhopisu podle § 34 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, v jiných případech bude podřízený závazek (dluh) vznikat na základě smluvního ujednání věřitele a dlužníka. Režim podřízených pohledávek v insolvenčním řízení je upraven v § 172 a násl. zákona č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon.

⁷⁰ Blíže viz výklad v první kapitole.

je zahrnutí dluhových nástrojů⁷¹ do Tier 2 kapitálu sporné.⁷² Proto Komise stanovila některá pravidla pro poměr mezi Tier 1 a Tier 2 kapitálem vstupujícím do čitatele zlomku:

- a. Tier 2 kapitál se do výpočtu kapitálové přiměřenosti zahrnuje maximálně do výše Tier 1 kapitálu; a
- b. podřízený dluh se splatností 5 a více let může být zahrnut do výpočtu pouze do výše 50 % Tier 2 kapitálu.

Je nutno dodat, že inkluze dluhových nástrojů do výpočtu regulatorního kapitálu byla již v době přijetí standardu kontroverzní téma a konečná podoba standardu byla dána kompromisem zástupců zemí s více a méně kapitalizovanými bankami.⁷³ Ukazatel poměru Tier 1 kapitálu (tedy *equity*) vůči rizikově váženým aktivům, mají banky nicméně povinnost vykazovat také.⁷⁴

Rizikově vážená aktiva v Basel I

Jmenovatele ve vzorci pro výpočet kapitálové přiměřenosti tvoří součet rizikově vážených aktiv. Právě v přiřazování „rizikových vah“ (*risk weighting*) různým typům aktiv spočívá inovativní přístup Basel I. Východiskem pro rozdělení aktiv do rizikových tříd je zkušenost, že určité typy aktiv vykazují větší riziko selhání dlužníka a tedy znehodnocení aktiva než typy jiné. Následující tabulka podává zjednodušený přehled klasifikace aktiv dle standardu Basel I.

typ aktiva	riziková váha
hotovost	0 %
pohledávky za vládami zemí OECD	
pohledávky za vládami zemí mimo OECD v domácí měně	
pohledávky za bankami zemí OECD	20 %
hypotéční úvěry na residenční nemovitosti	50 %
pohledávky za klienty banky	100 %
pohledávky za vládami zemí mimo OECD v jiné než domácí měně	

⁷¹ Logika zahrnutí podřízeného dluhu do regulatorního kapitálu pramení z jeho podřízenosti v insolvenčním řízení. Držitel podřízené pohledávky/dluhopisu se pak uspokojuje až po ostatních věřitelích a dostává se tedy do obdobné pozice jako akcionář.

⁷² Vědoma si toho je i samotná Komise, jak je patrné v BCBS. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. Basel: BCBS, 1988. s. 6

⁷³ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 139

⁷⁴ V České republice ČNB tento souhrnný ukazatel zveřejňuje dle metodiky Mezinárodního měnového fondu v pravidelné zprávě „Základní ukazatele finančního zdraví podle Mezinárodního měnového fondu (FSIs IMF)“. Tento ukazatel je také obsažen ve výročních zprávách řady českých bank.

Pro výpočet kapitálového požadavku (tedy výše kapitálu, který je banka za každou položku povinna držet) se použije následující vzorec, kde hodnotou expozice je výše ztráty, kterou banka realizuje při selhání dlužníka:

$$\text{kapitálový požadavek } KP_n = \text{hodnota expozice} \times \text{riziková váha}$$

Použitím tohoto vzorce získáme úplný vzorec pro výpočet kapitálové přiměřenosti dle standardu Basel I, kde čitatelem je regulatorní kapitál (Tier 1 + Tier 2 kapitál) a jmenovatelem je suma kapitálových požadavků vypočtených dle vzorce výše:

$$\text{kapitálová přiměřenost (Basel I)} = \frac{\text{Tier 1 + Tier 2 kapitál}}{KP_1 + KP_2 + \dots + KP_n} \geq 8\%$$

Hodnota požadované kapitálové přiměřenosti

Cílová hodnota kapitálové přiměřenosti, které měly banky dosáhnout do 4 let od přijetí standardu Basel I (tedy do roku 1992), byla arbitrárně stanovena na 8 %. Spíše než přesvědčení, že právě hranice 8 % bude spolehlivě plnit požadovanou funkci kapitálového polštáře, stojí za jejím přijetím fakt, že jde o hodnotu, na které se dokázali shodnout zástupci jednotlivých členských zemí Komise a ostatní zúčastněné strany.⁷⁵

Význam standardu Basel I a jeho novela Basel 1.5

Dopad standardu Basel I byl vskutku dalekosáhlý. Kromě členských zemí BCBS jej v různém rozsahu a kvalitě implementovalo více než 100 zemí světa,⁷⁶ včetně Číny nebo Indie. Na tomto místě je třeba si připomenout, že Basel I byl toliko doporučujícím materiálem, který byl v různých zemích implementován s různou mírou diskrece, zpravidla ve snaze zvýhodnit „své“ domácí banky.⁷⁷

Kvalitativní hodnocení jeho dopadu na chování bank a stabilitu bankovního systému je vždy poplatné pozici hodnotitele, i přesto však lze v literatuře vyzorovat několik obecně vytýkaných

⁷⁵ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 140

⁷⁶ Bližší podrobnosti k vyhodnocení implementace Basel I viz. BCBS. *Capital Requirements and Bank Behaviour. BCBS Working Papers*. 1999. V České republice byl standard Basel I implementován také, a to vyhláškou ČNB č. 333/2002 Sb.

⁷⁷ Tak například Japonsko aplikovalo pravidla dle Basel I pouze na banky, které prováděly mezinárodní operace. K tomu blíže viz WOOD, Duncan R. *Governing global banking: the Basel Committee and the politics of financial globalisation*. Burlington, Vt.: Ashgate, c2005. ISBN 07-546-1906-0. s. 88

vad Basel I,⁷⁸ které konečně připustila i sama BCBS při návrhu navazujících standardů. Pro téma této práce považuji za důležité zmínit následující:

1. *Nedostatečné rozlišení rizikových tříd*

Podle Basel I měl stejnou rizikovou váhu úvěr poskytnutý bonitní nadnárodní společností i úvěr poskytnutý novému, rizikovějšímu podnikatelskému subjektu. Banky namítaly, že mají k dispozici vlastní, mnohem jemnější a přesnější metody pro ohodnocení rizikovosti daného úvěrového obchodu.

2. *Politicky motivované zvýhodňování zemí OECD*

Předpokládaná menší rizikovost vlád a bank zemí OECD (srov. tabulku výše) nebyla podle kritiků ničím jiným než zcela arbitrárním politickým rozhodnutím, které motivovalo banky k nákupu státních dluhopisů členů určitého „privilegovaného klubu“, čímž znevýhodňovaly financování nečlenských zemí. Nepotvrdila se navíc premisa, že členské země OECD jsou ve skutečnosti spolehlivějšími dlužníky než země ostatní.⁷⁹

3. *Nedostatečná reflexe nových finančních instrumentů*

Standardu Basel I bylo vytýkáno, že ve své úpravě nedostatečně zohledňuje některé nové finanční zajišťovací instrumenty a soustřeďuje se pouze na úvěrová rizika. To mělo vést buď k nepřiměřenému zvyšování kapitálového požadavku (např. při použití zajišťovacího instrumentu typu swapu úvěrového selhání – *credit default swapu*), nebo jeho nepřiměřenému snižování (pomocí sekuritizace a podrozvahových operací) a provozování kapitálové arbitráže⁸⁰ na straně bank.⁸¹

4. *Ignorance základních principů diverzifikace rizik*

Přirozená snaha bank o diverzifikaci rizik v rámci jejího portfolia není oceněna snížením kapitálového požadavku.⁸²

5. *Nedosažení výsledku co do vyrovnání podmínek bankám v různých zemích*

Závažnou výtkou na adresu Basel I bylo, že díky národní diskreci při jeho implementaci a rozdílnosti tržních podmínek v různých finančních centrech, nevytváří tento standard

⁷⁸ Zejména s přihlédnutím k SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. a WOOD, Duncan R. *Governing global banking: the Basel Committee and the politics of financial globalisation*. Burlington, Vt.: Ashgate, c2005. ISBN 07-546-1906-0.

⁷⁹ V této souvislosti lze připomenout Mexickou měnovou krizi v roce 1994, která nastala krátce po vstupu země do OECD.

⁸⁰ Kapitálovou arbitráží (*capital arbitrage*) máme na mysli úmyslné snižování kapitálového požadavku bankou díky využití metod, instrumentů nebo postupů, které právní úprava nepředpokládá.

⁸¹ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 143

⁸² *ibid.* s. 143

rovné podmínky (*level playing fields*) pro podnikání bank v mezinárodním měřítku, respektive jeho dopad v tomto směru, jenž byl jeden z nejdůležitějších důvodů vzniku této normy,⁸³ je diskutabilní.⁸⁴

Tímto výčet výhrad vůči Basel I zdaleka nekončí. Namítáno bylo i znevýhodnění bank vůči ostatním finančním institucím, které zůstaly vně této úpravy, nepříznivé makroekonomické dopady implementace, neexistence příčinné souvislosti mezi navyšováním regulatorního kapitálu a snižováním rizika úpadku banky apod.⁸⁵

Reflexe namítaných nedostatků Basel I je důležitá proto, že současně platná úprava kapitálové přiměřenosti dle standardu Basel II není vlastně ničím jiným než výsledkem debaty o pozitivních či negativních vlastnostech Basel I mezi bankovní lobby, Komisí a dalšími zúčastněnými subjekty, která trvala nepřetržitě od roku 1988 až do schválení finální podoby standardu Basel II v červnu 2004.

Tržní riziko a Basel 1.5

Ještě než přejdeme ke vzniku současně platného standardu Basel II, je třeba krátce přiblížit jeho bezprostředního předchůdce, novelu Basel I, někdy také označovanou jako „Basel 1.5“. Již v kapitole úvodní jsme popsali, jak se v období zejména 80. a 90. let banky odkloňovaly od tradičního pojetí bankovníctví, jehož dominantní náplní je poskytování úvěrů a jejich držení do splatnosti (což je oblast, ve které bance vzniká úvěrové riziko). Spolu s tím, jak se banky staly aktivními účastníky trhů s investičními nástroji, se významně zvýšilo i jejich riziko spojené s možnou změnou ceny těchto investičních nástrojů, které nazýváme rizikem tržním (*market risk*),⁸⁶ a Komise uznala za vhodné tento nový typ rizika zohlednit při výpočtu kapitálové přiměřenosti bank.

Již v roce 1996 tak Komise dodatkem k Basel I rozdělila aktiva banky na dva typy. Aktiva patřící do investičního portfolia (*banking book*) tvořily „tradiční“ bankovní instrumenty – zejména úvěry a dluhopisy držené do splatnosti, zatímco v portfoliu obchodním (*trading book*) zůstaly instrumenty určené ke krátkodobému držení a prodeji za účelem dosažení zisku rychlou změnou ceny instrumentu.⁸⁷ Pro instrumenty držené v investičním portfoliu je typické, že jsou oceňovány aktuální

⁸³ Basel I. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. Basel: BCBS, 1988. s. 1

⁸⁴ WOOD, Duncan R. *Governing global banking: the Basel Committee and the politics of financial globalisation*. Burlington, Vt.: Ashgate, c2005. ISBN 07-546-1906-0. s. 98

⁸⁵ Komise se k nejčastěji vytýkaným chybám Basel I věnuje v BCBS. *Capital Requirements and Bank Behaviour*. *BCBS Working Papers*. Basel, 1999.

⁸⁶ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 166

⁸⁷ V platné právní úpravě je rozdělení investičního a obchodního portfolia provedeno §§ 45 – 47 Vyhlášky, a to negativním výčtem, kde investiční portfolio obsahuje všechny nástroje, které nespádají do portfolia obchodního (§ 47 odst. 1 Vyhlášky).

tržní hodnotou (*mark to market value*), zatímco položky investičního portfolia se oceňují historickou hodnotou. Toto teoretické rozlišení je ovšem v bankovní praxi poněkud složitější, protože umožňuje vedení určitých instrumentů (zejména derivátů určených k zajištění úvěrových rizik) v investičním portfoliu a tedy také držení jiného kapitálového požadavku.⁸⁸

Správné regulatorní nastavení a ohodnocení rizikovosti tržních instrumentů je velice složitá otázka a BCBS si při jejím posuzování byla vědoma její citlivosti. Navržený standardní postup stanovování rizik tržních expozic se setkal s kritikou a bankám se BCBS podařilo přesvědčit o tom, že nejcitlivější metodou stanovení rizika obchodního portfolia bude užití vlastních interních metod řízení rizik.⁸⁹ Komise zvolila dvojí možné řešení: banka buď mohla využít standardního postupu dle Basel 1.5, nebo měla možnost využívat k měření tržního rizika (a tedy také stanovování příslušného kapitálového požadavku) vlastní interní postupy řízení rizik – známé jako *Value-at-Risk* (VAR) modely.⁹⁰

Komise spolu s touto změnou také zavedla další úroveň bankovního kapitálu (Tier 3), jehož jediným povoleným účelem je právě krytí kapitálového požadavku z tržního rizika. Požadavky na instrumenty, které je možné zahrnout do Tier 3 kapitálu jsou ještě o něco benevolentnější, než je tomu v případě Tier 2 kapitálu. Obsahovat může krátkodobý podřízený dluh se splatností alespoň 2 roky, nezajištěný a bez možnosti vyžadovat jeho splacení před dohodnutým datem splatnosti.

Vzorec pro výpočet kapitálové přiměřenosti se tedy v čitateli rozšířil o Tier 3 kapitál a ve jmenovateli o další sčítanec představující kapitálový požadavek obchodního portfolia:

$$\text{kapitálová přiměřenost (Basel 1.5)} = \frac{\text{Tier 1 + Tier 2 + Tier 3 kapitál}}{\sum \text{RVA} + \text{KP tržního rizika}} \geq 8\%$$

Tuto změnu postoje BCBS vůči způsobu stanovení kapitálového požadavku, která byla taktéž implementována do komunitárního a následně českého práva, zde zmiňujeme zejména proto, že stanovování kapitálového požadavku na základě interních modelů banky se později stalo jedním z hlavních rysů úpravy Basel II.

⁸⁸ *ibid.* s. 168

⁸⁹ LALL, Ranjit. Why Basel II Failed and Why Any Basel III is Doomed. *GEC Working Papers: University College Oxford*. 2009. s. 14

⁹⁰ Value-at-Risk je model, který zjednodušeně určuje maximální možnou ztrátu určitého nástroje nebo portfolia v určeném čase a s jistou mírou spolehlivosti. VaR modely používané pro výpočet kapitálového požadavku obchodního portfolia musí *deklarovat* spolehlivost 99,9 %. To znamená, že 999 dní z 1000 by dané obchodní portfolio nemělo vykázat větší ztrátu než VaR modelem predikovanou.

Kapitola 3 Implementace basilejských standardů do legislativy EU a ČR

Právní otázky přejímání standardů BCBS v EU a ve světě

Ačkoli samotné standardy BCBS nikdo nemusí brát v potaz, stal se Basel I určitým regulatorním standardem (i díky pomoci bilaterálních dohod, které jeho vzniku významně pomohly), a to zdaleka nejen v zemích G10, ale téměř takřka ve všech zemích provozujících vyspělý bankovní systém s mezinárodním přesahem.⁹¹ Jestliže jedním z proklamovaných cílů standardu Basel I bylo vytvoření rovných podmínek pro činnost bank v různých zemích, nemohla ani Evropská unie (tehdejší Evropská společenství) přijetí Basel I členskými státy G10 ignorovat. Nejen proto, že 7 členů skupiny G10 bylo zároveň členy společenství, ale také díky obavě ze vzniku možných konkurenčních nevýhod pro banky, které by stály vně tohoto (významnými finančními centry akceptovaného) regulatorního rámce.

Ustanovení Basel I byla nakonec v roce 1989 transponována do směrnic 89/647/EEC (tzv. *Solvency Ratio Directive*) a 89/299/EEC (*Own Funds Directive*),⁹² tedy zhruba rok po přijetí standardu. Vývoj basilejských standardů byl poté dále reflektován ve směrnicích *Capital Adequacy Directive I* a *II* (93/6/EEC resp. 98/31/EC), kde první z nich zahrnuje do výpočtu kapitálové přiměřenosti tržní riziko dle návrhu standardu Basel 1.5⁹³ a rozšířila jejich působnost i na obchodníky s cennými papíry,⁹⁴ a druhá zavedla možnost interního výpočtu kapitálového požadavku z tržního rizika pomocí metody VaR.⁹⁵

Mohlo by se zdát, že přijetí takových směrnic je nadbytečné v situaci, kdy všechna důležitá finanční centra EU jsou v zemích, které jsou zároveň členy BCBS. Ovšem vzhledem k tomu, že banky mají možnost v rámci EU provádět činnost bez regulatorních omezení na základě tzv. „jednotné licence“,⁹⁶ je třeba, aby národní regulátoři kladli srovnatelné nároky i na kapitálovou přiměřenost bank v jejich příslušných jurisdikcích. EU k tomuto volí právě použití směrnice.⁹⁷

⁹¹ GLEESON, Simon. *International regulation of banking: Basel II, capital and risk requirements*. New York: Oxford University Press, 2010, 392 s. ISBN 9780199215348 (HARDBACK : ALK. PAPER). s. 85

⁹² Tato směrnice upravoval definice regulatorního kapitálu, pro použití v navazujících směrnicích.

⁹³ Definice obchodního portfolia je obsažena v článku 3 odst. 6 této směrnice.

⁹⁴ Článek 2 odst. 2 této směrnice. Toto opatření souvisí s volným podnikáním obchodníků s cennými papíry v členských státech dle směrnice 93/22/EEC.

⁹⁵ Ačkoli Česká republika byla v této době daleko od svého přijetí do Evropské unie, byla tato směrnice převzata do českého právního řádu.

⁹⁶ Srov. § 5c ZoB

⁹⁷ GLEESON, Simon. *International regulation of banking: Basel II, capital and risk requirements*. New York: Oxford University Press, 2010, 392 s. ISBN 9780199215348 (HARDBACK : ALK. PAPER). s. 35

Dalším důležitým specifickým převzetím standardu Basel I do evropského komunitárního práva je fakt, že zatímco Komise Basel I zamýšlela jako nástroj k regulaci „mezinárodně aktivních bank“,⁹⁸ EU rozsah jeho aplikace rozšířila na všechny banky, bez ohledu na druh jejich činnosti a později dokonce i na obchodníky s cennými papíry – dopad směrnic byl tedy pro členské země dalekosáhlejší než dopad samotného standardu Basel I.

Komunitární úprava kapitálové přiměřenosti také adresovala některé specifické finanční instrumenty, které jsou rozšířené zejména v Evropě. Zvýhodněná riziková váha byla například přiřazena tzv. *covered bonds*, zajištěným dluhopisům, v Evropě, na rozdíl od USA, velmi rozšířenému typu dluhových cenných papírů.⁹⁹ Jak dokládá Wood,¹⁰⁰ právě přístup EU k zajištěným dluhopisům byl ihned po přijetí standardu Basel I horkým tématem mezi EU a Spojenými státy.¹⁰¹ Směrnice navíc musejí zohledňovat existenci 27 různých právních řádů (jak kontinentálních, tak common law systémů) a značné rozdíly v úpravě jednotlivých finančních institutů.

Důležitým okamžikem při implementaci všech basilejských standardů je používání tzv. *diskrecí*, tedy možnost členských států na národní úrovni zvolit alternativní možnosti aplikace standardu. BCBS například nechává národním regulátorům absolutní diskreci v tom, které z jednotlivých složek Tier 2 kapitálu zahrne do výpočtu regulatorního kapitálu. Připomeňme, že Tier 2 kapitál může tvořit až 50 % celkového regulatorního kapitálu a (ne)využití této diskrece regulátorem může tedy vychýlit výsledek výpočtu kapitálové přiměřenosti banky až o 100 %. Další diskrece členskými státy poté poskytují přímo směrnice, které basilejské normy implementují.¹⁰²

Regulace kapitálové přiměřenosti je navíc jen jedním z témat, kterým se evropská úprava úvěrových institucí věnuje, a basilejské standardy jsou jen jedním z kamíneků v celkové mozaice bankovní regulace v rámci Evropské unie. Důsledkem je tedy to, že prováděcí směrnice obsahují další ustanovení z oblastí, které basilejské standardy vůbec neupravují. Jedním z příkladů může být například úprava angažovanosti bank.

⁹⁸ Basel I. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. Basel: BCBS, 1988. s. 2

⁹⁹ Zajištěné dluhopisy jsou obecně dluhopisy, u kterých je splacení jejich nominální hodnoty a kupónu zajištěno konkrétním právem nebo majetkovou hodnotou. Nejčastěji se jedná o dluhopisy, které jsou zajištěny splátkami hypotéčních úvěrů. V českém právním řádu jsou jimi hypotéční zástavní listy, upravené v § 29 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech.

¹⁰⁰ WOOD, Duncan R. *Governing global banking: the Basel Committee and the politics of financial globalisation*. Burlington, Vt.: Ashgate, c2005. ISBN 07-546-1906-0. s. 129

¹⁰¹ I v současné době probíhají debaty mezi BCBS a jejími členskými státy (zejména Spojenými státy) a EU o zacházení se zajištěnými dluhopisy, tentokrát v jejich souvislosti s pravidly likvidity obsaženými v Basel III.

¹⁰² Například v aktuálně účinné verzi směrnice CRD je možné využít cca 150 národních diskrecí.

Můžeme tedy uzavřít, že implementace basilejských norem do evropského práva má několik významných specifik:

- nástrojem k provedení standardů jsou závazné směrnice, které dále implementují členské státy s určitou mírou diskrece;
- nevztahuje se jen na mezinárodně aktivní banky, ale na všechny úvěrové instituce a obchodníky s cennými papíry ve smyslu příslušných evropských směrnic;
- nad rámec basilejských standardů se věnuje některým specificky evropským finančním instrumentům a přebírá instituty upravené v dalších pramenech práva EU.

Příprava Basel II a role EU

Do přípravování budoucího standardu Basel II, které efektivně začalo zveřejněním prvního konzultačního materiálu ke komentářům v červnu 1999, se snažila Evropská komise (EK) zapojit co nejaktivněji. Zde je ale třeba připomenout, že ani EK, ani Evropská centrální banka (ECB), nejsou v BCBS zastoupeny a je jim přiznán toliko status pozorovatele. Na úrovni Evropské unie tedy jako jediný formálně správný způsob pro připomínkování basilejských standardů zůstává vyjadřování se ke konzultativním dokumentům, které BCBS zveřejňuje. Procesně stejnou roli při vyjednávání o nových standardech tedy hraje bankovní lobby (prostřednictvím IIF), zástupci malých a středních firem, CEBS a další subjekty.

Kromě toho byla Evropská komise aktivní i v bilaterálních jednáních s USA, které měly zabezpečit společná stanoviska na tvorbu norem v BCBS a také jejich jednotnou implementaci v zemích EU a v USA. Z dokumentů Evropské Komise i Evropského Parlamentu nicméně nepřímo vyplývá, že EK cítí, že by při tvorbě norem měla hrát větší roli.¹⁰³ Otázka plného členství EK nebo ECB v BCBS je nicméně problematická nejen z důvodu značné neformálnosti práce basilejské Komise, ale také z mandátu, který je EK svěřen Smlouvou o Evropské Unii.¹⁰⁴

Jednání o přijetí nového standardu byla složitá. Na svůj první konzultativní dokument obdržela BCBS více než 200 sad připomínek a námitek¹⁰⁵ (což se opakovalo při zveřejnění každého konzultativního dokumentu) a o řadě otázek se strhly více či méně otevřené diplomatické bitvy členských států (zejména evropských zemí a Spojených států), BCBS a jiných stran, například EU nebo IIF.

¹⁰³ DE MEESTER, Bart. *Multilevel Banking Regulation: An Assessment of the Role of the EC in the Light of Coherence and Democratic Legitimacy*. *Leuven Centre For Global Governance Studies*. s. 15

¹⁰⁴ *ibid.* s. 16

¹⁰⁵ WOOD, Duncan R. *Governing global banking: the Basel Committee and the politics of financial globalisation*. Burlington, Vt.: Ashgate, c2005. ISBN 07-546-1906-0. s. 134

Wood¹⁰⁶ detailněji popisuje jednotlivé kontroverzní otázky, které byly mezi stranami předmětem sporu, pro účely této práce jsou většího významu otázky vlivu ratingových agentur na stanovování rizikivosti aktiv bank, úprava některých specificky evropských finančních instrumentů a jednotná implementace norem v USA a v EU.

Lze tedy uzavřít, že EU má při vyjednávání o basilejských standardech poměrně omezenou úlohu. Její role se s ohledem na povahu a způsob práce BCBS omezuje na neformální ovlivňování podoby výsledných standardů a politické působení představitelů Evropské Komise, Rady a Parlamentu na ostatní členy BCBS.

CRD směrnice a jejich implementace do českého práva

Časové období, ve kterém se začalo na poli BCBS pracovat na novelizaci standardu Basel I se časově shodovalo s přijetím akčního plánu EU týkajícího se finančních služeb (*Financial Services Action Plan*, FSAP), tedy roku 1999. Tento akční plán obsahoval celkem 42 úkolů, týkajících se finančních služeb, kterých mělo být docíleno nejpozději do roku 2005.¹⁰⁷ Z nejvýznamnějších legislativních aktů lze zmínit například směrnici 2004/39/EC, o trzích s finančními nástroji (MiFID směrnice),¹⁰⁸ u nás transponovanou zejména do zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

FSAP ale obsahoval i řadu úkolů týkajících se úvěrových institucí: opatření proti praní špinavých peněz, přijetí směrnice upravující problematiku elektronických peněz a další. Nevýrazným bodem v akčním plánu bylo také přehodnocení stávajícího rámce směrnic CAD tak, aby reflektovaly vývoj na finančních trzích a stanoviska BCBS. S ohledem na množství nových pravidel, které do Basel II (nezávisle na průběhu práce ve FASP) zařadila BCBS, zaujala Evropská komise stanovisko, že spíše než novelizací starších směrnic CAD I a II bude třeba otázku vyřešit přijetím zcela nových směrnic. Tak se taky nakonec stalo a standard Basel II byl nakonec pro EU implementován dvěma směrnicemi:

- *2006/49/EC ze dne 14. června 2006, o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí; a*

¹⁰⁶ K tomuto procesu srov. *ibid.* Kapitola Road to Basel II

¹⁰⁷ EUROPEAN COMMISSION. *Implementing the framework for financial markets: Action Plan*. 1999. Dostupné z: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/action_en.pdf. s. 22

¹⁰⁸ Tato směrnice byla významná také tím, že byla přijata tzv. „Lamfalussyho procesem“, tedy čtyřstupňovým legislativním procesem, ve kterém Evropská komise a Evropský parlament schvalují pouze rámcovou úpravu nařízení/směrnice, jenž je poté doplněna v odborných komisích (v tomto případě v *European Securities Regulators Committee*), které poté následně spolupracují se zákonodárci v členských státech na její implementaci. Tento způsob legislativního procesu je často označován za deficitní co do legitimacy procesních otázek přijatých norem.

- 2006/48/EC, ze dne 14. června 2006, o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu,

kteří jsou společně označovány jako *Capital Requirements Directive* (CRD). Díky použití tzv. „Lamfalussyho procesu“¹⁰⁹ přijímání legislativy ve věcech finančních služeb, byl Evropským Parlamentem a Evropskou Komisí schválen pouze rámec směrnic CRD a její jednotlivé technické parametry jsou poté navrhovány a měněny příslušnými komisemi – v případě úvěrových institucí *European Banking Committee* a *Committee of European Banking Supervisors* (CEBS).

Na výsledné dvě směrnice tak je třeba nahlížet nikoli jako na pouhou implementaci Basel II, nýbrž jako na součást komplexních legislativních úprav činnosti úvěrových institucí probíhajících za období FSAP, zasahujících mimo jiné do oblasti upravené standardem Basel II.

Transpozice do právních řádů členských států

Transpozice směrnic CRD do 25 (dnes 27) právních řádů členských států se díky jejich rozsáhlosti (více než 250 stran textu včetně příloh) a technické složitosti ukázala být velmi náročná. Evropská unie pro zabezpečení včasnosti a jednotnosti transpozice dokonce ustanovila speciální pracovní skupinu, *CRD Transposition Group*, která měla za úkol řešit otázky týkající se interpretace jednotlivých ustanovení směrnice. Ke konci roku 2010 jich tato skupina zaznamenala více než 400,¹¹⁰ což svědčí o složitosti této legislativní úpravy.

Pro transpozici CRD do právních řádů členských států byl stanoven mezní termín 31.12.2006. V českém právním řádu musely být provedeny zejména novelizace zákona č. 21/1992 Sb., o bankách,¹¹¹ zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech (ZoSaÚD) a zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (ZPKT). V České republice dopadá úprava kapitálové přiměřenosti dle CRD na banky (na základě § 12a odst. 1 ZoB), družstevní záložny (§ 8 odst. 2 ZoSaÚD) a obchodníky s cennými papíry (§ 9 odst. 1 ZPKT). Povinné subjekty stanovují kapitálovou přiměřenost na individuální a konsolidované bázi – zjednodušeně řečeno na bázi izolované (pouze za dohlíženou právnickou osobu) a bázi konsolidované s dalšími osobami, které s povinnou osobou tvoří konsolidační celek (dalšími osobami mohou být další finanční instituce – pojišťovny, faktoringové společnost apod.). Podrobnosti pro sestavení regulovaných konsolidačních

¹⁰⁹ Lamfalussyho proces – viz poznámka výše.

¹¹⁰ Capital Requirements Directive - 2006/49/EC: Related Questions. EVROPSKÁ KOMISE. [online]. [cit. 2012-03-29]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/yqol/index.cfm?fuseaction=legislation.show&lexId=5>

¹¹¹ Do ZoB byla příslušná ustanovení směrnic CRD vložena novelou č. 120/2007 Sb. Návrh zákona byl podán 16.11.2006 s návrhem na jeho projednání ve zkráceném legislativním procesu. Tato novela nakonec byla schválena standardně ve třech čteních, následně vrácena Senátem a vyhlášena byla až 24.5.2007, tedy téměř půl roku po předpokládaném datu transpozice.

celků stanoví příslušné zákony a § 5 an. Vyhlášky. Pro účely této práce se nadále budeme zabývat problematikou kapitálové přiměřenosti pouze na příkladu bank, tedy za použití ZoB a relevantních ustanovení Vyhlášky.

Úprava zákona o bankách a Vyhlášky

V ZoB se transpozice směrnic CRD projevila na vícero místech, pro úpravu kapitálové přiměřenosti pak bylo klíčové vložení nových §§ 12a - 12c do části čtvrté ZoB („Provozní požadavky“). Tato nová ustanovení ZoB předepisují bankám mimo jiné povinnost průběžně na individuálním/konsolidovaném základě udržovat kapitál minimálně ve výši odpovídající součtu kapitálových požadavků ke krytí rizik¹¹² (§ 12a odst. 1, resp. § 12a odst. 2) a dále obsahují zákonná zmocnění k vydání prováděcích předpisů Českou národní bankou, zejména k:

1. stanovení pravidel pro výpočet kapitálové přiměřenosti (§ 12a odst. 8 písm. a);
2. definování speciálních přístupů, které mohou banky alternativně využívat ke stanovování kapitálových požadavků a jejich schvalování (§ 12a odst. 8 písm. b, § 12a odst. 4);
3. schvalování ratingových agentur používaných pro výpočty kapitálových požadavků (§ 12b odst. 8).

Česká národní banka na základě příslušných ustanovení ZoB (resp. ZoSaÚD, ZPKT) vydala prováděcí předpis – vyhlášku ČNB č. 123/2007 Sb., o obezřetném podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry. Ta provádí legislativně-technická ustanovení směrnic CRD do českého práva. Složitost Vyhlášky je značná. Obsahuje více než 200 vysoce technických paragrafů upravujících základní mechanismy výpočtu kapitálové přiměřenosti a dále 33 příloh, často čítajících desítky stran. ČNB v souvislosti s přijetím Vyhlášky také vydala více než 30 úředních sdělení,¹¹³ která vyjasňují některé její problematické otázky, a zodpověděla více než 50 dotazů adresátů normy týkajících se praktické aplikace předpisu.¹¹⁴

Nadále tedy v této práci budeme pracovat s pojetím kapitálové přiměřenosti dle transponované směrnice CRD a vyhlášky ČNB č. 123/2007 Sb. Jaké byly postupné kroky od schválení nezávazného basilejského standardu Basel II k v současnosti platné úpravě v ČR shrnuje následující tabulka:

¹¹² Zde zákonodárce také zavádí legislativní zkratku „kapitálová přiměřenost“, která je tedy chápána jako stav, kdy povinná osoba drží takové množství kapitálu, které převyšuje součet zjištěných kapitálových požadavků. Zákonodárce tedy primárně nepracuje s vyjádřením kapitálové přiměřenosti jako s procentuálním ukazatelem.

¹¹³ Pravidla obezřetného podnikání - úřední sdělení k vyhlášce č. 123/2007 Sb. ČNB. *Česká národní banka* [online]. [cit. 2012-03-26]. Dostupné z:

http://www.cnb.cz/cs/legislativa/obezretne_podnikani/uredni_sdeleni.html

¹¹⁴ Otázky a odpovědi k vyhlášce č. 123/2007 Sb. ČNB. *Česká národní banka* [online]. [cit. 2012-03-26]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/faq/otazky_a_odpovedi_k_vyhlasce_123_2007.html

organizace	BCBS	Evropská unie	Parlament ČR	ČNB
norma	<i>Standard Basel II</i>	<i>směrnice CRD</i>	<i>ZoB</i>	<i>Vyhláška</i>
závaznost	nezávazný	závazná pro členský stát	ano	ano
diskrece	ano	ano	ano	ano

Zákon o bankách také v ustanovení §§ 26 – 26ba stanovuje sankce za nedodržení minimální výše regulatorního kapitálu. První, „měkčí“ variantou sankce bude aplikování některého z postupů dle § 26 odst. 1 písm. a) až i) – v tom případě se jedná o sankci za „nedostatek v činnosti banky“ dle § 26 odst. 3 písm. h) ZoB. ČNB má v takovém případě k dispozici celou řadu možných opatření, na problém nedostatku regulatorního kapitálu však pravděpodobně bude reagovat zejména tlakem na jeho navýšení (takže například postupem dle § 26 odst. 1 písm. a) bod 10 ZoB).

Druhým, razantnějším typem opatření, pak bude postup podle § 26a odst. 1 ZoB, který se použije v případě, kdy výše regulatorního kapitálu poklesne pod dvě třetiny součtu kapitálových požadavků. ČNB v takovém případě ZoB dává k dispozici důraznější opatření k nápravě spočívající například v povinném navýšení základního kapitálu banky (§ 26a odst. 1 písm. a)) nebo zákazu nabývání aktiv s rizikovou váhu 100 % a výše (§ 26a odst. 1 písm. b)).

Problematické aspekty implementace Vyhlášky

Ačkoli v české praxi soulad s předpisy upravujícími pravidla kapitálové přiměřenost ze strany jejich adresátů nepřináší přílišné problémy, je na místě prozkoumat, nakolik je z pohledu práva jejich úprava v souladu s ústavními a jinými principy tuzemského práva (či minimálně zda nepokouší jejich hranice) a zda by jejich implementace mohla proběhnout také jiným než právě výše uvedeným způsobem.

Zákonné a jiné právní normy nevznikají ve vzduchoprázdnu a bez vzájemné souvislosti, a na legislativní činnost Parlamentu a dalších normotvůrců jsou kladeny jisté procesní i obsahové nároky Ústavou, obecnými principy tvorby práva a konečně také Ústavním soudem.¹¹⁵ Teorie vzniku právních norem je předmětem zkoumání řady českých akademiků, v jejichž dílech je dobře popsáno množství legislativních chyb a „přehmatů“, ke kterým v legislativní praxi dochází.¹¹⁶ S ohledem na téma této práce považuji za 3 kritické body, které se týkají právě implementace CRD směrnice do českého práva, následující:

¹¹⁵ Z poslední doby lze v tomto ohledu zmínit například rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. února 2007, ve kterém se Ústavní soud problematikou nároků na zákonodávce při legislativní činnosti věnoval v souvislosti s praxí tzv. přílepků.

¹¹⁶ Za všechny například sborník příspěvků *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Vyd. 1. Editor Aleš Gerloch, Jan Kysela. Praha: ASPI, 2007, 387 s. Sborník ASPI. ISBN 978-807-3572-877.

1. specifické postavení ČNB plynoucí z článku 98 Ústavy ve vztahu k vydávání podzákoných zákonných předpisů;
2. rozsah a správnost použití zákonného zmocnění obsaženého v § 12a a násl. ZoB; a
3. obecné požadavky na právní normy co do srozumitelnosti a kvality implementace práva Evropské unie.

Pro postavení centrálních bank většiny zemí EU i dalších demokratických právních států je typické, že jsou ústavodárcem postaveny buď částečně, nebo zcela mimo systém trojí dělby moci a to jim propůjčuje značnou míru nezávislosti na jejich ostatních složkách. Nejinak je tomu i v Ústavě, která ve svém čl. 98 vyčleňuje centrální banku státu mimo orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní a tím akcentuje její nezávislé postavení v ústavním systému. Podrobnosti úpravy jejího postavení, pravomoci a působnosti pak dle čl. 98 odst. 2 ponechává Ústava zákonné úpravě. Tento fakt je důležitý ve vztahu k sekundární normotvorbě ČNB pomocí vyhlášek.

Vzhledem k tomu, že ústavodárce vydávání sekundárních právních předpisů svěřil pouze vládě (čl. 78 Ústavy), ministerstvům, jiným správním úřadům a územně samosprávným celkům (čl. 79 odst. 3), je otázkou, jaký je vlastně „legislativní rodokmen“¹¹⁷ vyhlášek ČNB. Ve skutečnosti je totiž zmocnění ČNB k vydávání podzákoných předpisů odvozováno pouze ze zákonné normy, konkrétně z ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, kde je ČNB svěřena role *správního úřadu*. Tím je tedy možnost vydávat podzákonné předpisy České národní bance svěřena pouze normou zákonné síly. Jakkoli je tato problematika nad rámec tématu práce, z hlediska ústavně právního se toto řešení nejeví jako šťastné¹¹⁸ jednak proto, že využívá ústavně poměrně komplikovanou konstrukci, a také proto, že případné odebrání možnosti vydávání sekundárních právních předpisů je možné běžným zákonem, beze změny Ústavy. S ohledem na význam a nezávislost centrální banky v demokratickém právním státě by se tedy zdálo vhodné upravit zmocnění k sekundární normotvorbě přímo silou ústavního zákona.

Dalším problematickým bodem současné právní úpravy je rozsah zákonného zmocnění obsaženého v ZoB a jeho kvalita. Respektování ústavních limitů zákonné delegace (zejména s ohledem na čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny) s sebou přináší jisté nároky na úpravu

¹¹⁷ Tento pojem používá Havránek v níže citovaném příspěvku.

¹¹⁸ k bližšímu rozboru srov. HAVRÁNEK, Daniel. *K hierarchické výstavbě právního řádu a vymezení pojmu právní síly v ústavním prostředí České republiky*. Právník. 2007, č. 5.

zmocňovacích ustanovení v zákonech, jež zákonných zmocnění využívají, i na kvalitu navazujících prováděcích předpisů samých.¹¹⁹ Pro téma této práce lze za nejdůležitější z nich považovat:

1. dostatečně konkrétní vymezení povinnosti ve zmocňovacím zákoně tak, aby mohla být podzákonným předpisem správně provedena;
2. nerozšiřování úpravy nad rámec předpokládaný zákonem (například stanovováním dalších povinností).

Zákon o bankách rámcově upravuje problematiku kapitálové přiměřenosti v §§ 12a – 12c, přičemž vlastní zákonné zmocnění k provedení těchto ustanovení je obsaženo v § 12a odst. 8 tamtéž. Ustanovením § 12 odst. 8 písm. a) poté svěřuje ČNB ke stanovení vyhláškou:

„pravidla pro výpočet kapitálové přiměřenosti, která zahrnují postupy, které banka uplatňuje při výpočtu kapitálové přiměřenosti, pravidla pro stanovení kapitálu, určení jednotlivých kapitálových požadavků a vymezení přístupů pro jejich výpočet, včetně stanovení podmínek pro užívání základních a speciálních přístupů při výpočtu kapitálových požadavků, a pravidla pro převod rizik“,

čímž jsou určeny meze provedení ustanovení § 12a odst. 1. V něm ZoB stanoví, že „banka (...) udržuje kapitál minimálně ve výši odpovídající součtu jednotlivých kapitálových požadavků ke krytí rizik (dále jen „kapitálová přiměřenost“)“. Je tedy vidět, že ZoB neupravuje ani jednotlivé typy rizik, ke kterým je banka povinna držet kapitálový požadavek, natož, a to především, jejich výši, a jejich určení ponechává na prováděcím předpisu. Míra konkrétnosti zmocňovacího zákona nutná pro ústavně konformní vydání prováděcího předpisu bude vždy záviset na konkrétním legislativním problému. Zdá se však, že u stanovení tak důležitého prvku celé úpravy, jako jsou druhy jednotlivých kapitálových požadavků a možnosti využití interních ratingů, měl zákonodárce spíše přistoupit k jejich stanovení zákonem, tak jak se tomu například stalo ve Slovenské republice v §§ 30 an. zákona č. 483/2001 Z.z.

Domnívám se, že současná podoba Vyhlášky minimálně pokouší také meze druhé popsané zásady – tedy nestanovování nových povinností nad rámec původního zákona. Například v § 101 Vyhlášky ČNB podmiňuje možnost návratu od pokročilých metod řízení úvěrového rizika¹²⁰ ke standardní metodě prokázáním „rozumného důvodu k tomuto návratu“ a souhlasem regulátora – což je postup, pro který bychom v § 12a ZoB těžko hledali oporu.

¹¹⁹ K problematice kvality současné sekundární normotvorby více např.: VEDRAL, Josef. K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování. In: *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2007. Sborník ASPI. ISBN 978-807-3572-877.

¹²⁰ Těmto metodám se budeme věnovat níže.

Posledním problematickým bodem implementace CRD do Vyhlášky, kterému se budeme věnovat, je kvalita tohoto předpisu co do jeho srozumitelnosti a úplnosti. Jedním z požadavků na každý (byť podzákonný) právní předpis je také srozumitelnost jeho vnitřního obsahu, jejíž absence může ve své krajní podobě způsobit i rozpor s ústavním pořádkem, čehož se dotkl i Ústavní soud, když ve svém nálezu Pl. ÚS 10/06 ze dne 13.3.2007 shledal, že: „neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů“. Pro úpravu problematiky kapitálové přiměřenosti bank je samozřejmě určující, že předmětem úpravy je nadmíru komplexní oblast, kterou se Basel II i směrnice CRD snaží řešit co nejvíce vyčerpávajícím způsobem – tedy zachycením všech eventuálních způsobů chování adresáta normy v právním předpisu. Díky různorodosti právních řádů, kde má být standard (i směrnice) implementován, možnostem finanční inovace a neustálému vývoji na poli bankovních služeb se však jedná o úkol nemožný. Vzhledem k rozsahu úkolu při implementaci CRD musela také ČNB ve Vyhlášce na mnoha místech přistoupit k použití *neurčitých právních pojmů*, a to i v poměrně zásadních pasážích, jako jsou techniky snižování úvěrového rizika (§ 103 Vyhlášky).

O tom, že komplikované znění Vyhlášky s jejími více než 200 paragrafy a 33 přílohami znamená pro adresáty značné potíže při stanovování z něj vyplývajících předepsaných způsobů chování svědčí i výše zmiňovaný fakt, že ČNB od data účinnosti Vyhlášky vydala v této věci více než 30 metodických pokynů,¹²¹ často v rozsahu desítek stran a zodpověděla desítky otázek adresátů předpisu. Nepomůže ani zkoumání textu odůvodňujícího vydání Vyhlášky (které lze vzdáleně přirovnat k jakési „důvodové zprávě“), která vlastně není ničím jiným než neparagrafovaným zněním vlastního textu předpisu.¹²² Zde je třeba poznamenat, že výše nastíněné problémy implementace CRD směrnice jsou spíše problémy teoretickými. Pokud budeme vycházet z dostupných veřejných zpráv České národní banky (tedy hlavně s ročními zprávami o dohledu nad finančním sektorem), zdá se, že v dohledové praxi tyto právně-teoretické otázky příliš problémů nepůsobí, i s ohledem na dostatečnou vykazovanou kapitálovou přiměřenost českého bankovního sektoru, která měla k 30.9.2011 souhrnně za celý bankovní sektor hodnotu 15,7 %.¹²³

¹²¹ Metodické a výkladové materiály. ČNB. [online]. [cit. 2012-03-29]. Dostupné z:

http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/legislativni_zakladna/banky_a_zalozny/metodiky_vyklady.html

¹²² Odůvodnění k vyhlášce č. 123/2007 Sb. ČNB. Česká národní banka [online]. [cit. 2012-03-26]. Dostupné z:

http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/legislativa/vyhlasky/vyhlaska_123_2007_oduodneni.pdf

¹²³ Tab. č. 5 Vybrané ukazatele obezřetného podnikání bank. ČNB [online]. [cit. 2012-03-29]. Dostupné z:

http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/souhrnne_informace_fin_trhy/zakladni_ukazatele_fin_trhu/banky/bs_ukazatele_tab05.html

Kapitola 4 Současná úprava dle Basel II a její zhodnocení

V této části práce si přiblížíme nejdůležitější změny, které Basel II přinesl oproti předcházející úpravě. Není cílem kapitoly podat vyčerpávající přehled o všech pravidlech v tomto standardu obsaženém, ale spíše popsat jeho nejdůležitější mechanismy a případná specifika vzniklá jeho implementací do práva EU a vytvořit si tak základ pro následující část práce, která se věnuje perspektivám vývoje basilejských standardů ve světle recentní bankovní, ekonomické a dluhové krize.

Nové přístupy v Basel II

Basel II přinesl do oblasti kapitálové regulace několik zásadních změn. Ve snaze lépe reflektovat trendy a rizika moderního bankovníctví a vypořádat se s nejčastěji namítanými vadami předchozího standardu (viz předchozí kapitola) narostl Basel II do velice komplexní normy.¹²⁴ Snaží se upravovat nejen úvěrová rizika, ale také zohlednit ostatní rizika, kterým jsou banky ve své činnosti vystaveny, a poskytnout i rámec pro dohled regulátora a pro povinnosti týkající se zveřejňování určitých informací bankou.

Komise výše zmíněné úkoly rozděluje do tří základních „pilířů“ standardu Basel II. Úprava kapitálové přiměřenosti, která se oblastí úpravy více či méně shoduje s Basel I, tvoří pilíř první. Klíčové body, které si Basel II klade za cíl upravit, jsou znázorněny v následujícím diagramu:

1. pilíř	2. pilíř	3. pilíř
Kapitálová přiměřenost	Dohled	Tržní disciplína
zahrnuje výpočet kapitálového požadavku z 1) úvěrového rizika (dle STA, F-IRB, A-IRB) 2) operačního rizika (dle BIA, STA, AMA) 3) tržního rizika (dle STA, AMA)	1. dohled regulátora nad úrovní kapitálové přiměřenosti (včetně schvalování a hodnocení interních metod řízení rizik) 2. možnost regulátora vyžadovat vyšší než minimální kapitálovou přiměřenost 3. možnost včasného zásahu regulátora proti snížení kvality drženého kapitálu	povinné zveřejňování informací o struktuře kapitálu a kapitálové přiměřenosti, rizicích upravených v prvním pilíři a dalších skutečnostech

Zdroj: Autor dle BCBS¹²⁵

Třípilířová struktura byla přejata i do evropské úpravy směrnic CRD a její názvosloví je často používáno (ačkoli ani ZoB, ani Vyhláška pojmy „pilířů“ neznají) v odborné literatuře, při práci regulátorů (včetně ČNB) a v dokumentech EU.

¹²⁴ Na místě je porovnat i textovou rozsáhlost úpravy. Zatímco úprava Basel I se vešla na méně než 30 stran, Basel II se rozrostl na více než desetinásobek.

¹²⁵ BCBS. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework: comprehensive version*. 2006. vyd. Basel, 2006. s. 6

Výpočet kapitálové přiměřenosti dle Basel II

Smyslem existence nejdůležitějšího z pilířů Basel II je správně stanovit takovou úroveň kapitálové přiměřenosti, která bance pomůže čelit možným ztrátám plynoucím z různých bankovních rizik a předcházet tak jejímu úpadku. Jak bylo vyloženo výše, úvěrové riziko není jediné riziko, kterému je banka při své činnosti vystavena.

Již v roce 1996 byl standard Basel I rozšířen o kapitálový požadavek tržního rizika a Basel II tuto úpravu převzal. Kromě toho přidal do výpočtu další typ bankovního rizika, a to riziko operační (*operational risk*). BCBS operační riziko chápe jako riziko ztráty vzniklé v důsledku nedostatků nebo selhání interních procesů, pracovníků, systémů nebo externích jevů.¹²⁶

Kompletní vzorec pro výpočet kapitálové přiměřenosti dle Basel II je tak následující:

$$\text{kapitálová přiměřenost (BII)} = \frac{\text{Tier 1 + Tier 2 + Tier 3 kapitál}}{\sum \text{KP}_{\text{úvěrové riz.}} + \sum \text{KP}_{\text{tržní riz.}} + \sum \text{KP}_{\text{operační riz.}}} \geq 8\%$$

Tabulka níže pak ilustruje rozložení souhrnné výše kapitálových požadavků v českém bankovním sektoru mezi lety 2008 – 2010. Dle významu druhu rizika pro kapitálovou přiměřenost banky se jim také budeme věnovat v dalším výkladu.

Kapitálové požadavky a kapitálová přiměřenost bankovního sektoru

v mld. Kč, v %

	2008	2009	2010
\sum KP českého bankovního sektoru	149,9	150,0	149,2
KP k úvěrovému riziku	130,3	131,9	130,0
- z toho STA přístup	49,8	49,2	51,5
- z toho IRB přístup	80,5	82,8	78,5
KP k tržnímu riziku	5,3	3,3	2,8
KP k operačnímu riziku	14,0	14,7	16,4
kapitálová přiměřenost (%)	12,3	14,1	15,5

Zdroj: Autor dle ČNB¹²⁷

¹²⁶ BCBS. *Working Paper on the Regulatory Treatment of Operational Risk*. Basel, 2001, s. 2

¹²⁷ ČNB. Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2010. Praha, 2011. s 68

Kapitál dle Basel II

Oblast, která doznala oproti předchozí úpravě relativně nejmenších změn, je definice regulatorního kapitálu, která byla z předchozího takřka beze změny přejata. Basel II respektuje základní logiku rozdělení Tier 1, Tier 2 (popsanou v kap. 2, ze které budeme dále vycházet) a Tier 3 kapitálu. Jak Basel II, tak směrnice CRD pak daly národním regulátorům možnost diskrecí v rámci pravidel započítávání a odečítání jednotlivých položek regulatorního kapitálu.

Česká národní banka v třetí hlavě Vyhlášky stanovuje pravidla pro výpočet regulatorního kapitálu jak na konsolidované, tak individuální bázi, přičemž jejich kompletní výčet je obsažen v Příloze 2. Nejdůležitější změnou, ke které v definici regulatorního kapitálu v posledních letech došlo, bylo vymezení nového *hybridního* Tier 1 kapitálu, kterou ČNB provedla vyhláškou ČNB č. 380/2010 Sb. na konci roku 2010.

Kapitálové požadavky

Úvěrové riziko

Předchozí úprava výpočtu kapitálového požadavku úvěrového rizika byla, jak bylo popsáno výše, pro svoji přílišnou jednoduchost často předmětem kritiky. Jak ovšem připomíná Gleeson,¹²⁸ příjemným důsledkem pouze jednoho způsobu hodnocení expozic bylo, že všechny banky prováděly výpočet kapitálového požadavku podle stejného postupu, a stejná expozice znamenala pro všechny banky shodný kapitálový požadavek. Obě dvě tyto charakteristiky zavedením nových způsobů hodnocení úvěrového rizika ve standardu Basel II vzaly za své.

Basel II nabízí bankám dva způsoby, jak určovat kapitálový požadavek úvěrového rizika. Standardní metoda (nebo také STA přístup, standardizovaný přístup) je základním „*one size fits all*“ způsobem, který vychází z úpravy Basel I a závazně kategorizuje expozice bank podle předem stanovených pravidel, která dopadají na všechny banky stejně. Druhou možností je pak určení kapitálového požadavku na základě vlastních modelů rizikovosti jejich expozic, které podléhají schválení regulátora. Paralela s metodou VaR u výpočtu kapitálového požadavku tržního rizika podle Basel 1.5 je zde zjevná.

Standardizovaný přístup

Zabývejme se nejdříve základním, standardizovaným přístupem (STA přístup), který měl být základním kamenem Basel II v tom ohledu, že BCBS při jeho tvorbě předpokládala, že jej bude

¹²⁸ GLEESON, Simon. *International regulation of banking: Basel II, capital and risk requirements*. New York: Oxford University Press, 2010, 392 s. ISBN 9780199215348 (HARDBACK : ALK. PAPER). s. 74

využívat většina bank, na které bude Basel II aplikován.¹²⁹ Komise se při jeho tvorbě musela vypořádat s dvěma známými a často vytýkanými nedostatky Basel I: velmi hrubým rozlišením rizikových kategorií a ignorováním různé rizikivosti expozičních tříd.

Řešením těchto nedostatků pak mělo být:

1. definování většího množství rizikových kategorií pro lepší rozlišení jejich povahy; a
2. diferenciaci rizikivosti expozičních tříd v rámci těchto kategorií užitím externích ratingů.

Basel II tak tedy jednoduše rozděluje úvěrové expozice banky do kategorií dle typu protistrany, v rámci některých kategorií pak dále rozlišuje rizikovost expozice pomocí externího ratingu. Tam, kde Basel I rozeznával pouze 5 kategorií expozičních tříd, Basel II nabízí 15 kategorií. U těch z nich, kde se dá předpokládat velký rozptyl rizikivosti jednotlivých expozičních tříd (zejména u podnikových expozičních tříd a expozičních tříd vůči centrálním vládám), poté užívá rating k usměrnění rizikové váhy dané expozice, zpravidla v rozmezí od 20 % do 150 %.

STA přístup je ve Vyhlášce upraven v §§ 83 – 89. Znění § 81 odst. 1 dělí expozice banky do jednotlivých tříd (písm. a) až o) + zbytková kategorie ostatních expozičních tříd v písm. p) a odst. 2 tamtéž odkazuje na přílohu 4 Vyhlášky, kde jsou pro jednotlivé kategorie stanoveny rizikové váhy s využitím externích ratingů (§ 86 odst. 4). Ne pro všechny rizikové váhy využívá Basel II ratingů – například pro retailové expozice (§ 84 odst. 1 písm. h) a bod 8 přílohy 4), kde se nedá předpokládat, že by byly jednotlivé expozice ratingem vybaveny, Basel II stanoví jednotnou rizikovou váhu 75 %.

Rizikové váhy podle standardu Basel I, II a Vyhlášky si můžeme ilustrovat například na expozicích vůči firemnímu sektoru a porovnat tak pojetí originálního standardu a jeho transpozice.

Úprava rizikové váhy podnikové expozice dle Basel I, Basel II:

S&P rating klienta	AAA až A+	A až A-	BBB+ až BB-	pod BB-	bez ratingu
RV - Basel I	100 %				
RV - Basel II	20 %	50 %	100 %	150 %	100 %

¹²⁹ BCBS. *A New Capital Adequacy Paper: Consultative paper*. Basel, 1999. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs50.pdf>. s. 13

Úprava rizikové váhy podnikové expozice dle Vyhlášky (shodné s CRD):

stupeň úvěrové kvality ¹³⁰	1	2	3	4	5	6
RV – dle Vyhlášky	20 %	50 %	100 %	100 %	150%	150 %

Pozn.: Pro podnikové expozice bez externího ratingu poté platí, že jsou ohodnoceny přísněji z dvou možných rizikových vah: 100 % nebo externí rating centrální vlády státu, kde mají sídlo.

Ze srovnání je vidět, že BCBS poprvé zavedlo rizikovou váhu větší než 100 %, například pro firemní expozice s ratingem pod BB- (u vládního dluhu pod B-). Dále je zjevné, že pro banku je za určitých podmínek výhodnější úvěrovat klienta, který není vybaven ratingem (a tím si snížit kapitálový požadavek o třetinu).

Z dalších významných změn rizikových vah ve STA přístupu můžeme zmínit:

- snížení rizikové váhy hypotéčních úvěrů zajištěných residenční nemovitostí z 50 % na 35 % (za splnění určitých podmínek bonity dlužníka a kvality zajištění dle bodu 9 odst. písm. c) přílohy 4 vyhlášky);
- zrušení kritizovaných preferencí státního dluhu a bank členských zemí OECD (riziková váha státního dluhu je též určena externím ratingem);
- v případě expozic vůči bankám a dalším finančním institucím zavedení podobného režimu jako pro státní dluh – založeného na kombinaci externího ratingu banky nebo domovského státu instituce (bod 6 přílohy 4 Vyhlášky).¹³¹

IRB přístupy

Fungování A-IRB a F-IRB přístupu

Standardní metoda určování kapitálového požadavku z úvěrového rizika, která nastavuje stejná pravidla pro všechny banky, byla od svého zavedení v Basel I terčem kritiky bank. Zejména velké banky argumentovaly tím, že oproti uniformnímu přístupu regulátora jsou samy schopny přesněji a citlivěji určit rizikovost svého úvěrového portfolia a na základě toho si určovat potřebný

¹³⁰ Pro úpravu směrnice CRD se jako měřítko rizikovosti expozice nepoužívá rating agentury Standard & Poor's, ale šestistupňová stupnice, na kterou externí ratingové agentury (ECAI) převedou svůj specifický firemní rating.

¹³¹ BCBS umožnila k implementaci dva přístupy. První z nich bankám bez ratingu přiřadil rizikovou váhu 100 %, druhý pouze 50 % a rozlišil mezi krátkodobou expozicí vůči bance (méně než 3 měsíce). CRD tedy aplikovala druhý z přístupů.

kapitálový požadavek z úvěrového rizika a o tuto možnost usilovaly prostřednictvím organizace IIF již od roku 1997.¹³²

Daná argumentace má svoji logiku – banky pro své vlastní podnikatelské rozhodování vyvíjejí nákladné a sofistikované systémy řízení rizik a chtějí, aby jejich kapitálový požadavek nevycházel z hrubého standardního přístupu, ale zohledňoval co nejpřesněji právě specifika jejich unikátního úvěrového portfolia. BCBS při přípravě Basel II tento argument přijala a nabídla bankám možnost, aby si, za použití určitých společných zásad, mohly samy stanovovat rizikovost svých úvěrových expozic a tedy odvozeně i kapitálový požadavek použitím tzv. IRB (*internal rating based*) přístupů, tedy na základě vlastní matematické analýzy rizikovosti svých úvěrových portfolií.

Využití IRB přístupů není automatické – je nutné, aby byla banka schopna doložit dostatečnou spolehlivost a odbornost svých interních modelů. Vzhledem k tomu, že se oproti standardu Basel I jedná o zcela novou metodu výpočtu kapitálového požadavku, regulátoři v mnoha zemích přistupovali k možnosti využití IRB v dílčích krocích. I podle Vyhlášky tak bylo možné IRB přístup plně využít až po dvou a půl letech od data účinnosti vyhlášky, tedy od 1.1.2010 (dle § 234 odst. 1 písm. c) Vyhlášky)

Regulátor se při schvalování používání IRB přístupů řídí pravidly obsaženými v §§ 91 a 92 Vyhlášky a její přílohy 10, a tedy ověřuje: smysluplnost a odůvodněnost ratingového systému, jeho otestování na dostatečně rozsáhlém vzorku dat v dostatečně dlouhém čase, odbornost osob, které jsou za implementaci IRB odpovědné apod. Důležitá je podmínka stanovená v § 19 odst. 1 písm. b) Vyhlášky, která podrobuje interní ratingový systém takzvanému testu užívání (*use test*). Regulátor požaduje nejen vlastní existenci a provoz ratingových systémů v bance, ale také jejich užívání do míry, kdy hrají *významnou roli při řízení rizika a v rozhodovacích procesech, při schvalování úvěru, při rozložení vnitřně stanoveného kapitálu a řízení banky*. Složitější IRB přístupy je také možné využít jen na část investičního portfolia a zbytek expozic ošetřovat STA přístupem (§ 91 odst. 4 Vyhlášky).

Veličiny v IRB přístupech

Implementace IRB přístupu musí splňovat určitá metodická pravidla. Pro odhad možné ztráty využívá Basel II koncepci očekávaných a neočekávaných ztrát (*expected, unexpected loss*). Očekávaná ztráta je běžnou činností zjištěná a očekávatelná výše ztráty úvěrového portfolia (banka na základě vlastní zkušenosti očekává určitou míru ztráty u jistého druhu expozic) a je zabezpečena tvorbou opravných položek.

¹³² LALL, Ranjit. Why Basel II Failed and Why Any Basel III is Doomed. *GEC Working Papers: University College Oxford*. 2009. s. 14

Mnohem komplikovanější a zejména ve světle nedávné bankovní krize palčivější problematikou je úprava kapitálového požadavku ke krytí neočekávaných ztrát, tedy ztrát, které nejsou předvídatelné ani se znalostí běžného provozu banky. Mohou nastat v důsledku nepříznivého vývoje v určitém odvětví, makroekonomických vlivů apod. Bankovní a finanční krize let 2007 – 2009 je dobrým příkladem okolností, které ve výsledcích bank tvoří neočekávanou ztrátu.

Basel II pro výpočet kapitálového požadavku z neočekávané ztráty používá 4 veličiny, které vstupují do velmi komplexního vzorce pro stanovení kapitálového požadavku. Těmito veličinami jsou:

E	<i>exposure</i>	výše expozice banky vůči dlužníkovi v okamžik výpočtu
PD	<i>probability of default</i>	pravděpodobnost sehlání dlužníka stanovená buď regulátorem, nebo samotnou bankou na základě interního modelu
LGD	<i>loss given default</i>	výše ztráty, kterou banka bude nést při selhání dlužníka (tento parametr může být ovlivněn například zajištěním závazku)
M	<i>maturity</i>	splatnost expozice

IRB přístupy mohou nabýt dvou podob – základní a pokročilé. Při používání základního F-IRB (*foundation IRB*) přístupu banka sama pomocí svých interních modelů stanovuje veličiny E, LGD a M, přičemž veličina PD, která vyjadřuje rizikovost dlužníka, je stanovena pro různé druhy dlužníků národním regulátorem (v ČR stanovené opět přílohou Vyhlášky). Při používání pokročilého A-IRB (*advanced IRB*) přístupu je pak veličina PD určována samotnou bankou.

BCBS zavedením IRB přístupů usilovala zejména o citlivější stanovení kapitálového požadavku a tedy snížení rozdílu mezi výší *ekonomického* a *regulatorního* kapitálu a zároveň ponechala na výběr mezi využitím IRB a STA přístupu. Zvláště při pohledu do minulosti tak lze dovodit, že zavádění IRB přístupu (s ohledem na náklady vzniklé jeho vývojem a schvalováním regulátorem) je pro banky výhodné pouze v situaci, kdy si jeho použitím dokážou beze změny ve svém úvěrovém portfoliu **snížit** svůj kapitálový požadavek.¹³³ Tomu svědčí i fakt, že pro banky používající IRB přístupy Basel II stanovuje určitou „penalizaci“ ve formě *scaling faktoru*, který se aplikuje na dle IRB vypočtenou

¹³³ Tomu odpovídá i Impact Study Evropské komise z roku 2003, která odhaduje, že banky, které budou implementovat STA přístup Basel II, budou muset čelit zvýšení kapitálového požadavku o 2 % a naproti tomu banky uplatňující F-IRB a A-IRB přístup budou mít možnost jej snížit o 7-9 %. Blíže viz: DIERICK, PIRES, SCHICHER a SPITZER. *The New Basel Capital Framework and its Implementation in the European Union. Occasional paper series / European Central Bank*. 2005, č. 42. ISSN 1607-1484. s 42

Některé studie odhadovaly ještě významnější snížení kapitálového požadavku, dokonce o 29 % - k tomu srov. FREDERIK C. MUSCH, Frederik C.chairman, Rapporteur RYM AYADI a Mathias Schmit WITH CONTRIBUTIONS FROM MARIA NIETO. *Basel II implementation in the midst of turbulence*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2008. ISBN 978-929-0796-282. s. 51

rizikovou váhu aktiva. Účelem tohoto faktoru (definovaný přílohou 12 Vyhlášky na 6 %) je tedy vytvoření jisté bezpečnostní nadstavby nad kapitálovým požadavkem, který banka interně stanoví pomocí IRB přístupu.

Spoléhání se na interní matematické modely bank je jedním z kontroverzních bodů úpravy Basel II. Při přípravě standardu BCBS zamýšlela jeho použití pouze pro největší z mezinárodně aktivních bank,¹³⁴ u kterých Komise předpokládala dostatečné technické a odborné zázemí pro vytvoření spolehlivých modelů řízení rizik. Pro menší banky pak bylo jako dostačující řešení zamýšleno použití STA přístupu za pomoci hodnocení externích ratingových agentur.

Jestliže však použití IRB přístupů efektivně znamená snížení kapitálového požadavku, není překvapující, že při aplikaci normy Basel II se praxe ukázala být odlišná a užívání IRB přístupu se zdaleka neomezilo jen na největší mezinárodně aktivní banky.¹³⁵ Ve Spojených státech dokonce regulátor při implementaci Basel II nepředpokládal využití jiného způsobu stanovování kapitálového požadavku z úvěrového rizika než pokročilý IRB přístup a banky, které A-IRB přístup nevyužily, zůstaly v režimu regulace dle dřívější normy Basel I.¹³⁶ Ani v EU se použití IRB přístupu neomezilo jen na několik největších bank – z 90 bank, které procházejí pravidelnými *stress testy*, IRB přístupy využívá 59, tedy téměř dvě třetiny.¹³⁷

Při implementaci Basel II v České republice stanovil regulátor konvergenční pásmo (z 95 % pro rok 2007 postupně snižováno na 80 % pro rok 2009), ve kterém se musel pohybovat výsledný kapitálový požadavek úvěrového rizika oproti referenční hodnotě zjištěné dle Basel I.¹³⁸ Ve sledovaném období, kdy banky vykazovaly hodnoty kapitálových požadavků dle staré i nové úpravy, se v průměru bankám podařilo snížit kapitálový požadavek úvěrového rizika o 19 %, v jednom případě dokonce o více než 50 %.¹³⁹ Ke konci roku 2010 používalo některý z IRB přístupů

¹³⁴ BCBS. *A New Capital Adequacy Paper: Consultative paper*. Basel, 1999. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs50.pdf>. s. 5

¹³⁵ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 159

¹³⁶ FERGUSON, Roger W. Remarks by Vice Chairman Roger W. Ferguson, Jr: Before the Institute of International Bankers, New York, June 10, 2003. *Federal Reserve Board* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2003/200306102/default.htm>

¹³⁷ EUROPEAN BANKING AUTHORITY. *2011 EU-wide Stress Test Aggregate Report*. 2011. Dostupné z: http://stress-test.eba.europa.eu/pdf/EBA_ST_2011_Summary_Report_v6.pdf. s. 22

¹³⁸ § 243 Vyhlášky

¹³⁹ DAVIDOVÁ, Petra a Renata OPRAVILOVÁ. Význam ratingů pro stabilitu finančního sektoru. *Bankovníctví*. 2008, č. 9. s. 19-21

10 bank a v souhrnu za celý český bankovní sektor tvořily kapitálové požadavky vypočtené na jeho základě 52 % celkové výše kapitálových požadavků, jak ilustruje tabulka v úvodu kapitoly.¹⁴⁰

Operační riziko

Protože problematikou tržního rizika jsme se zabývali v kapitole 2, můžeme přejít k riziku operačnímu. To obsahuje pestrou škálu provozních rizik od ztráty vzniklé úmyslným nebo nedbalostním jednáním zaměstnanců,¹⁴¹ poruchou bankovních informačních systémů, ale například i trestnou činností nebo protiprávními stavby.

Basel II opět dává bance možnost zvolit si při stanovování kapitálového požadavku více přístupů. Vedle tzv. základního přístupu (*basic indicator approach*, § 171 Vyhlášky), který vychází z velmi hrubého odhadu kapitálového požadavku stanovením procenta z hrubého zisku (dle Basel II je to 12,5 %, ČNB stanovila požadavek výše – na 15 %), mohou banky využít jemnější STA přístup (§ 172 Vyhlášky), který pracuje s rozdělením aktivit bank do jednotlivých oblastí a odvětví, a každému z nich stanoví vlastní procento kapitálu, které za ně musí držet. Toto procento se liší v závislosti na předpovídané rizikovitosti dané oblasti podnikání.

Konečně Basel II umožňuje bance stanovit kapitálový požadavek na základě vlastního modelu, pomocí postupu AMA (*advanced measurement approach*, § 176 Vyhlášky), který obdobně jako u tržního rizika předpokládá existenci interního systému řízení a vyhodnocování operačních rizik. AMA podléhá, stejně jako použití metody VaR při výpočtu tržního rizika a IRB přístupy u úvěrového rizika, povolení regulátora.¹⁴²

Některé problematické aspekty platné úpravy kapitálových požadavků

Účinný dohled nad IRB přístupy

Z výkladu podaného výše lze dovodit několik problematických bodů, které užívání IRB přístupů provázejí. Implementace IRB přístupů se rozšířila na mnohem větší okruh bank, než BCBS předpokládala při navrhování Basel II, a i menší banky jsou díky konkurenční výhodě s IRB spojené motivovány tyto přístupy využívat. Menší banky, ale i národní regulátoři musí prokazovat značnou

¹⁴⁰ ČNB. Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2010. Praha, 2011. s. 29

¹⁴¹ V této souvislosti můžeme připomenout současnou kauzu Jeroma Kerviel, brokera Societé General, který bance způsobil ztrátu přibližně 5 mld. EUR, nebo Nicka Leeson, který neautorizovaným obchodování na komoditních trzích způsobil úpadek banky Barings v roce 1995 (vypořádání Leesonových pozic banku stálo 972 mld. britských liber, trojnásobek jejích vlastních zdrojů).

¹⁴² Ve skutečnosti je výpočet kapitálového požadavku operačního rizika o něco složitější. Do výpočtu kapitálového požadavku operačního rizika vstupují ještě β a γ faktory, kterými se násobí výsledné kapitálové požadavky zjištěné standardním přístupem nebo AMA. Bližší rozbor výpočtu, obsažený v Příloze 22 Vyhlášky, však není pro účely této práce nutný.

odbornost při jejich hodnocení a schvalování, často ve spolupráci s mateřskou bankou a jejím domácím regulátorem.¹⁴³

Problematika IRB je v ČR upravena kromě vlastního textu Vyhlášky také v jejích 7 přílohách a díky k značné komplikovanosti (a někdy také vágnosti) jejích ustanovení také v mnoha úředních sděleních ČNB. Je otázkou, nakolik může být tak složitá právní úprava této problematiky efektivně vymáhána a hlavně dozorována. Zajímavé by bylo, ačkoli je to nad rámec této práce, zkoumat například průměrnou dobu potřebnou ke schválení IRB přístupů regulátorem, personální sílu příslušné sekce ČNB apod.

S ohledem na fakt, že užití IRB efektivně snižuje kapitálový požadavek úvěrového rizika, který představuje souhrnně 87 % všech kapitálových požadavků českého bankovního sektoru (a z této části 52 % představují kapitálové požadavky stanovené na základě IRB přístupu), lze těžko více zdůraznit nutnost kvalifikovaného a účinného dohledu regulátora nad konáním bank v této oblasti.

STA přístup a externí ratingy

Je třeba ale pamatovat i na to, že banky IRB přístupy často nevyužívají na řízení rizik v plné šíři jejich portfolií tak, jak jim nakonec umožňuje § 100 Vyhlášky. Pro expozice, které banka vyjme z IRB přístupu, poté užije STA přístup, který je, jak zmiňuje celá řada autorů,¹⁴⁴ v příliš velké míře závislý na externích ratingech, jak bylo vyloženo výše. Užívání externích ratingů bylo při přijímání Basel II předmětem sporu mezi členskými zeměmi, a to zejména mezi Spojenými státy a Německem.¹⁴⁵ Zatímco ve Spojených státech je totiž ohodnocení ratingu v podnikové sféře relativně běžné,¹⁴⁶ v EU je ratingem vybaveno řádově méně společností a vzhledem k pravidlům Basel II tak jsou znevýhodněny.

Kromě dopadu na podniky – dlužníky je závislost na externích ratingech problematická díky možnému „střetu zájmů“ mezi hodnoceným subjektem (podnikem, dlužníkem, bankou) a ratingovou agenturou, která je za vydání ratingu hodnoceným subjektem odměňována. I koncentrace ratingového trhu do rukou „velké trojky“ – společností Standard & Poor's, Moody's a Fitch představuje potenciální nebezpečí pro nestrannost vydaných ratingů. Z dnešního pohledu víme, že

¹⁴³ Ohledně situace v ČR viz. ČNB. Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2010. Praha, 2011. s. 35. Zajímavé je též srovnání problémů v bankovním dohledu ve Velké Británii, kterému se věnuje: FSA. *The Turner Review: A regulatory response to the global banking crisis*. London, 2009. s. 86

¹⁴⁴ Například: SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 152

¹⁴⁵ WOOD, Duncan R. *Governing global banking: the Basel Committee and the politics of financial globalisation*. Burlington, Vt.: Ashgate, c2005. ISBN 07-546-1906-0. s. 130

¹⁴⁶ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 152

ratingy zejména určitých typů strukturovaných finančních instrumentů byly přinejmenším velmi mírné. Z tabulky 3 v Příloze 2 je patrné, že mezi lety 1990 a 2006 trvale rostl relativní podíl dluhových cenných papírů s nejvyšším možným ratingem (AAA dle Basel II nebo 1 dle CRD) na celkovém objemu emisí.¹⁴⁷ V roce 2006 pak z celkového objemu AAA emisí největší díl představovaly MBS (*mortgage-backed-securities*, cenné papíry zajištěné peněžními toky hypotečních úvěrů).¹⁴⁸

Podle směrnic CRD navíc není nutné, aby agentura vydávající externí ratingy prokazovala správnost používaných metodik v každém členském státě – v ČR například díky mechanice směrnic CRD agentury Moody's a Fitch byly schváleny dle § 12b ZoB pro vydávání externích ratingů nikoli na základě řízení před ČNB, ale na základě uznání v jiném členském státě EU.¹⁴⁹

Bližší zkoumání těchto otázek je však mimo obor této práce a jejich palčivost si budeme ilustrovat pouze několikaletou snahou o snížení závislosti regulatorních prostředků EU na „velké trojce“, jak dokumentuje například probíhající diskuse na půdě Committee on Economic and Monetary Affairs v Evropském Parlamentu,¹⁵⁰ ale i současný legislativní vývoj v USA (v souvislosti s přijetím tzv. Dodd-Frank Act).

Pro-cykličnost úpravy úvěrového rizika

Při hodnocení právní úpravy regulace kapitálové přiměřenosti je třeba nezapomenout na fakt, že její dopad je velmi úzce spjat s přirozenými ekonomickými cykly a dalšími hospodářskými událostmi, jakými jsou například právě bankovní krize. Jak již bylo několikrát zmíněno, cílem regulace kapitálové přiměřenosti je zachování takové úrovně kapitálu banky, která předejde úpadku při nepříznivém vývoji hodnoty aktiv a zabrání šíření nákazy napříč bankovním systémem. Je tedy na místě otázka, zda úprava správně motivuje banky k tvoření rezerv na „horší časy“, tedy na pravidelná období hospodářských kontrakcí a recesí, a zda v těchto obdobích regulace nepůsobí kontraproduktivně a neznásobuje už tak nepříznivé důsledky ekonomického vývoje na hospodaření bank.

¹⁴⁷ Jinými slovy: ratingové agentury přidělovaly nejvyšší možný rating stále větší části emitovaných dluhových cenných papírů.

¹⁴⁸ BCBS, Joint Forum. *Report on asset securitisation incentive*. Basel, 2011. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/joint26.pdf>. s. 7-8

¹⁴⁹ Můžeme jen spekulovat o tom, jaký je faktický vliv EU a jejích členských států na kontrolu a schvalování metodiky ratingových agentur. Ustanovení §§ 116 -126 Vyhlášky, které obsahují podmínky pro zapsání ratingové agentury do seznamu dle § 12b ZoB jsou často velmi neurčitá a dávají regulátorovi téměř absolutní možnost diskrece při posuzování spolehlivosti jejich postupů a metodik. Vzhledem k absenci právních měřítek lze očekávat, že se regulátor při svém rozhodování bude opírat spíše o obecnou tržní reputaci dané ratingové agentury než věcné hodnocení jejich metodik.

¹⁵⁰ Credit rating agencies: MEPs want less reliance on "big three": press release. EVROPSKÝ PARLAMENT. [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20111219IPR34550/20111219IPR34550_en.pdf

V odborné literatuře¹⁵¹ a konečně i ve stanoviscích samotné BCBS¹⁵² panuje shoda v tom, že současná úprava Basel II neposkytuje bankám incentivy k tomu, aby v obdobích konjunktury budovaly ze svých dosažených hospodářských výsledků kapitálové rezervy. V době psaní této práce bychom těžko hledali lepší příklad, než úpravu expozic vůči centrálním vládám ve STA přístupu. Například řecký vládní dluh v říjnu 2009 utrpěl snížení ratingu z úrovně A na úroveň A-, což podle Basel II znamená rázové zdvojnásobení kapitálového požadavku u tohoto typu expozice. Stejně tak snižování ratingů podnikových dlužníků v období hospodářské krize (které zvyšuje pravděpodobnost selhání dlužníka a tedy i jeho rating) banku zasáhne nejen zhoršením jejího hospodářského výsledku, ale také zvýšením kapitálového požadavku z dané expozice. V období hospodářské konjunktury pak naopak Basel II neklade bankám žádnou povinnost se na případné období recese připravovat.

Vybrané otázky úvěrového týkající se úvěrového rizika

Sekuritizace

Snad v kterékoli akademické i populární publikaci, která se věnuje příčinám finanční krize let 2007 – 2009, je sekuritizace shodně zmiňována jako jedna z okolností, která pokud nezpůsobila, tak významně prohloubila dopad krize na finanční sektor.¹⁵³ Pro potřeby této práce se jen zběžně seznámíme s jejím fungováním a dopadem pro výpočet kapitálové přiměřenosti banky.

Ekonomickým smyslem sekuritizace je převod portfolia ilikvidních aktiv do obchodovatelných cenných papírů (*asset backed securities*), jejichž výnosy jsou odvislé od peněžních toků pokladového portfolia, a které jsou prodány jiným (zejména institucionálním) investorům. Banka prodejem ABS získává vlastní kapitál pro financování svojí činnosti a přenáší celé nebo část rizika tohoto portfolia na investora. V praxi se sekuritizace provádí u dostatečně rozsáhlých úvěrových portfolií banky, u kterých je banka schopna dobře odhadnout vývoj budoucích peněžních toků z nich plynoucích,¹⁵⁴ tedy zpravidla u hypotéčních úvěrů,¹⁵⁵ spotřebitelských úvěrů, úvěrů z kreditních karet apod.¹⁵⁶ Jak

¹⁵¹ BLUNDELL-WIGNALL, Adrian a Paul ATKINSON. Thinking Beyond Basel III: Necessary Solutions for Capital and Liquidity. *OECD Journal: Financial Market Trends*. 2010, roč. 2010, č. 1. s. 10

¹⁵² BCBS. *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Basel, 2010. s. 5

¹⁵³ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 45 nebo FSA. *The Turner Review: A regulatory response to the global banking crisis*. London, 2009. s. 42

¹⁵⁴ Vývoj v posledních několika letech samozřejmě tuto možnost kvalifikovaného odhadu rizikovosti úvěrových portfolií značně relativizuje.

¹⁵⁵ Ve vyspělých ekonomikách se pak v předkrizových letech podíl hypotéčních úvěrů financovaných ze zdrojů získaných sekuritizací pohyboval mezi 20 a 60 %. Blíže viz BCBS, Joint Forum. *Report on asset securitisation incentives*. Basel, 2011. s. 1

¹⁵⁶ Také v tuzemských podmínkách proběhla historicky první sekuritizace na portfoliu spotřebitelských úvěrů společnosti Home Credit a.s., a to v roce 2003.

bylo zmíněno v kapitole úvodní, banky se takto dostávají do nové role – zatímco tradiční banka vydělává na úrokovém výnosu úvěrového portfolia, které drží ve svých aktivech (*originate and hold model*), použitím sekuritizace dostane banka úvěry ze své rozvahy a vydělává především na poplatcích spojených se získáním úvěru a emisí cenných papírů SPV (*originate and distribute model*). Je také zjevné, že banky jsou při použití sekuritizace méně motivovány k zodpovědnému výběru svých dlužníků.¹⁵⁷ Jak ukazuje tabulka 4 Přílohy 2, sekuritizace zažívala obrovský rozvoj zejména po roce 2000. Od roku 2009 pak sekuritizační aktivita bank díky spirálovitému vývoji cen podkladových aktiv značně poklesla.

Právně je tento proces zajištěn založením jednoúčelové právnické osoby (SPV – *special purpose vehicle*), na kterou jsou převedeny práva banky týkající se sekuritizovaného portfolia. Toto SPV následně emituje dluhové cenné papíry, které jsou prodány investorům, přičemž banka si zpravidla na základě smlouvy mezi ní a SPV ponechá práva spojená se servisem těchto pohledávek (vybírání splátek, změny podmínek apod.). Cenné papíry emitované SPV se často také rozdělí na různé *tranše* dle své podřízenosti při úpadku SPV. Podle jejich kvality jsou tyto jednotlivé tranše oceněny externím ratingem.¹⁵⁸

Pro účely této práce nebudeme zabíhat do podrobných otázek fungování sekuritizace. Právní problematika s ní spojená se však musí vypořádat s několika složitými otázkami, týkajícími se zejména vlastního převodu podkladového portfolia na SPV (musí splňovat charakter skutečného prodeje – *true sale*), efektivní převod rizik na jiný subjekt než banku apod. Zatímco Basel I se problematice sekuritizace nevěnoval, Basel II pro tuto oblast zavádí složitá pravidla, jak pro STA, tak IRB přístup (§ 108 an. Vyhlášky + přílohy 16 a 17). Nebudeme se nyní zabývat jejich podrobnou mechanikou, ale si na jednoduchém příkladu si ukážeme,¹⁵⁹ jak si může banka pomocí sekuritizace snižovat svůj kapitálový požadavek a jak se průběh sekuritizace projeví v rozvaze banky.¹⁶⁰

¹⁵⁷ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 162

¹⁵⁸ V tomto případě hovoříme o tzv. tradiční sekuritizaci. Syntetickou sekuritizaci upravenou v § 110 Vyhlášky, při které podkladová aktiva zůstávají v rozvaze banky a SPV vlastní swapy úvěrového portfolia, pro výklad nemá většího významu a zkoumat ji tedy nebudeme.

¹⁵⁹ Tento modelový příklad je upraven dle sekuritizace SME portfolia, kterou provedla Deutsche Bank v roce 2007. Podrobnější informace o této emisi viz Deutsche Bank launches the world's first securitization of subordinated microfinance credits with an external rating. *Deutsche Bank* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: http://www.db.com/presse/en/content/press_releases_2007_3645.htm

¹⁶⁰ Pro účely tohoto příkladu se nezabýváme některými podrobnými otázkami úpravy sekuritizace ve Vyhlášce, pro potřeby výkladu je však míra podrobnosti dostačující.

Modelová banka používající STA přístup k určování kapitálového požadavku bude držet ve svém portfoliu úvěry malým a středním podnikům (SME) v celkové výši 60:

aktiva		pasiva	
SME úvěry	60	základní kapitál	10
		mezibankovní úvěry	50
celkem	60	celkem	60

Podle bodu 8 přílohy 5 Vyhlášky je tomuto typu expozic přiřazena riziková váha 75 % a celkový kapitálový požadavek banky bude stanoven dle následujícího vzorce:

$$KP = 60 \times 0,75 \times 0,08 = 3,6$$

Banka pak svoje portfolio SME úvěrů převede na SPV, které vydá dluhové cenné papíry rozdělené do 3 tranší (seniorní, mezaninová a juniorní tranše) v objemech 36 pro seniorní tranši, 20 pro mezaninovou tranši a konečně 4 pro juniorní tranši, které je externí ratingovou agenturou přiřazen stupeň úvěrové kvality 4.¹⁶¹ Dvě seniornější tranše jsou koupeny institucionálními investory, banka sama koupí juniorní tranši. Rozvaha banky po této operaci bude mít následující podobu:

aktiva		pasiva	
sekuritizovaná expozice	4	základní kapitál	100
hotovost	56	mezibankovní úvěry	500
celkem	60	celkem	60

Držitel juniorní tranše (někdy také nazývané *equity piece*) pak jako první z věřitelů absorbuje ztráty při znehodnocení peněžních toků pokladového aktiva. Jak poukazuje Schooner,¹⁶² banka tedy ve své rozvaze ponechává velkou část rizika spojenou s pokladovými úvěry, ale pro potřeby výpočtu kapitálové přiměřenosti bude mít její expozice hodnotu pouze 4. Dle bodu I.2 přílohy 17 Vyhlášky pak svůj kapitálový požadavek stanoví ve výši:

$$KP = 4 \times 1 \times 0,08 = 0,32$$

Na tomto jednoduchém příkladu jsme záměrně nezabíhali do podrobností úpravy sekuritizovaných expozic dle Vyhlášky – procesy sekuritizace jsou v praxi mnohem složitější, podkladová aktiva jsou

¹⁶¹ Například podle agentury Fitch by se jednalo o rating BB, stejně jako v případě sekuritizace SME portfolia Deutsche Bank.

¹⁶² SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. Op. cit. s. 162

velmi různorodá a jejich kvalitu může být extrémně těžké zhodnotit. Přesto však na tomto příkladu můžeme pozorovat dva jevy:

- a) pro banky je za jistých podmínek výhodné sekuritizovat svá úvěrová portfolia, a to zejména u aktiv, pro které předpis stanoví vysokou rizikovou váhu; a
- b) banka je použitím *originate and hold* modelu schopná distribuovat riziko spojené s podkladovými aktivy napříč finančním systémem, a to i mezi subjekty, které stojí mimo oblast regulace kapitálové přiměřenosti.

Zcela kritickou roli při využívání sekuritizace pochopitelně hrají ratingové agentury, na jejichž externím ratingu závisí atraktivita cenných papírů emitovaných SPV. Tento jev jen zesiluje pochybnosti nad rolí ratingových agentur při stanovování kapitálového požadavku a byl podroben kritice mnoha autorů a dokonce i samotné BCBS.¹⁶³

„Přenášení příslibů“

Jak výstižně připomínají Atkinson a Wignall,¹⁶⁴ finanční systém je systém z většiny založený na slibech. Aktiva finančních institucí vlastně představují přísliby protistran poskytnout vzájemně sjednaná plnění, bankovní rizika jsou pak spojená právě s nedodržením těchto příslibů. Jedním často vytýkaných bodů úpravy basilejských standardů je pak motivování bank k přenášení rizik spojených s držením určitých typů aktiv napříč finančním sektorem a k současnému snižování potřebné míry regulatorního kapitálu, tedy aktivitě, jež je populárně nazývána „*promise shifting*“ – přenášení příslibů.

Na výše uvedeném příkladu jsme doložili, jak může banka pomocí technik jako je sekuritizace přenášet rizika napříč bankovním i nebankovním sektorem a v závislosti na sofistikovanosti svých matematických metod, ochotě investorů a flexibility ratingových agentur si výhodným způsobem uvolňovat regulatorní kapitál. Sekuritizace však není jedinou technikou, pomocí které lze riziko v rámci finančního sektoru redistribuovat.

V posledních zhruba 15 letech významně vzrostla četnost užívání různých finančních derivátů, které bankám umožňují zajistit se proti určitému vývoji v hodnotě svých aktiv (který může nastat v důsledku změny cen aktiv, kvality úvěrového portfolia nebo změny úrokových sazeb).¹⁶⁵ Z těchto

¹⁶³ Srov. též výklad o externích ratingových výše v této kapitole.

¹⁶⁴ BLUNDELL-WIGNALL, Adrian a Paul ATKINSON. Thinking Beyond Basel III: Necessary Solutions for Capital and Liquidity. *OECD Journal: Financial Market Trends*. 2010, roč. 2010, č. 1. s 13

¹⁶⁵ Problematice derivátů a podrozvahových položek vůbec ve vztahu k výpočtu kapitálové přiměřenosti se vzhledem k její značné složitosti a rozsáhlosti budeme v této práci věnovat jen v rozsahu krátkého příkladu.

podrozvahových položek se pak pro stanovování kapitálového požadavku k úvěrovému riziku ukázaly jako obzvláště výhodné swapy úvěrového selhání – *credit default swaps* (CDS).

CDS je zjednodušeně řešeno smlouva, jejímž smyslem je pojištění věřitele proti selhání příslušného dlužníka. Protistrana CDS kontraktu se tak zavazuje vyplatit určité plnění věřiteli, nastane-li ve smlouvě sjednaná skutečnost (například právě selhání dlužníka). Za tuto službu bude po věřiteli požadovat marži (*spread*), jejíž výše se odvíjí od *vnímané* rizikovosti podkladového úvěrového aktiva. Dle § 102 an. Vyhlášky jsou CDS kontrakty pro potřeby stanovování kapitálového požadavku jednou z povolených technik snižování úvěrového rizika. Pokud tedy banka pro některou ze svých úvěrových expozic využije CDS kontrakt, snižuje se podle pravidel obsažených v přílohách 15 a 16 Vyhlášky i riziková váha této expozice a tedy i výsledný kapitálový požadavek. Na druhé straně kontraktu pak banka CDS kontrakt – úvěrový derivát vykazuje mezi podrozvahovými položkami a při výpočtu kapitálového požadavku dle příloh 5 až 8 Vyhlášky je hodnota těchto expozic snižována tzv. konverzním faktorem.

Při vhodném využití CDS kontraktů se tak celkový kapitálový požadavek v bankovním systému bude zmenšovat, ačkoli rizika spojená se snížením hodnoty jejich podkladových aktiv budou stejná. CDS kontrakty i jiné finanční deriváty navíc nemusejí být sjednány výhradně mezi bankami – trh s nimi je neregulovaný, obchodovat s nimi mohou i pojišťovny,¹⁶⁶ zajišťovny nebo hedge fondy. Schooner¹⁶⁷ k tomu připomíná, že s každým dalším vydáním CDS kontraktu se zmenšuje kvalita informací o vlastním podkladovém aktivu a tedy i možnost jeho držitele správně odhadovat rizika se sjednáním spojená. Použití CDS kontraktů tedy významně zvyšuje vazby mezi finančními institucemi a zvyšuje tak nebezpečí systémového rizika. Wignall a Atkinson¹⁶⁸ na jednoduchém příkladu dokazují, že mezi dvěma bankami a zajišťovnou lze díky využití CDS kontraktů docílit přenesení rizika mimo bankovní sektor a efektivního snížení souhrnného kapitálového požadavku v bankovním systému o více než 70 %. Uvažujme následující situaci, která je také znázorněna v tabulce níže. Banka A drží dluhopis s ratingem BBB v hodnotě 1000, ke kterému sjedná CDS kontrakt s bankou B, čím sníží svůj kapitálový požadavek díky zohlednění techniky snižování úvěrového rizika (§ 104 Vyhlášky) a její expozici bude přiřazena pouze 20% riziková váha. Banka B může CDS kontrakt dále upsat např.

Podrobnější rozbor této problematiky, jakkoli se v posledních letech ukázal být pro oblast kapitálové přiměřenosti zásadní, je nad možností této práce.

¹⁶⁶ Například v předvečer finanční krize v září 2008 držela americká skupina AIG CDS kontrakty v hodnotě více než 440 mld. USD. Zdroj: How AIG fell apart. *Reuters* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: <http://www.reuters.com/article/2008/09/18/us-how-aig-fell-apart-idUSMAR85972720080918>

¹⁶⁷ SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 69

¹⁶⁸ BLUNDELL-WIGNALL, Adrian a Paul ATKINSON. Thinking Beyond Basel III: Necessary Solutions for Capital and Liquidity. *OECD Journal: Financial Market Trends*. 2010, roč. 2010, č. 1. s. 12

zajišťovně C (která stojí mimo regulační rámec Basel II) a její kapitálový požadavek k riziku protistrany bude určen ve výši 8 % z poloviny¹⁶⁹ součinu 1,5 % hodnoty dluhopisu a *spreadu* CDS kontraktu.

Jak je patrné z tabulky, bankám se podařilo snížit souhrnný kapitálový požadavek z 80 na 18,6 a přenést rizika spojená s dluhopisem mimo bankovní sektor tam, kam již povinné kapitálové požadavky nedosahují. V případě úpadku zajišťovny C tak ke krytí ztrát spojených s dluhopisem zůstane v bankovním systému kapitál ve výši pouhých 1,86 % jeho hodnoty.

	Krok 1		Krok 2	
	Banka A KP	Banka B KP	Banka A KP	Banka B KP
KP_{BBB} dluhopis (hodnota 1000)	$1000 \times 0,08$		$(0,2 \times 1000) \times 0,08$	$[(50 + 1,5 \% \times 1000) \times 0,5] \times 0,08$
výsledný KP	80		16	2,6
	Σ KP = 80		Σ KP = 18,6	

Zdroj: Autor dle Wignall a Atkinson¹⁷⁰

¹⁶⁹ Poloviny z toho důvodu, že se jedná o podrozvahovou expozici.

¹⁷⁰ *ibid.* s. 12

Kapitola 5 Perspektivy regulace kapitálové přiměřenosti

V předchozích kapitolách byla představena historie a současná podoba regulace kapitálové přiměřenosti a popsány některé z jí nejčastěji vytykánych slabin. V této kapitole navážeme na problematické body, které byly popsány výše a zhodnotíme, zda nová navrhovaná pravidla kapitálové přiměřenosti Basel III tyto problémy řeší.

BCBS, od června 2009 rozšířená o nové členské země, připravila první revize standardu Basel II již v roce 2009, když jako příčiny obzvláště hluboké probíhající finanční a ekonomické krize vyhodnotila:¹⁷¹

1. vypracování excesivního *leverage* v rozvahových i podrozvahových položkách;
2. nedostatečnou schopnost regulatorního kapitálu absorbovat ztráty;
3. výrazné podrozvahové expozice v mimobankovním sektoru (*shadow banking system*);
4. významné propojení finančních institucí navzájem a procyklický efekt *deleveragingu* (zmenšování pákového efektu v důsledku poklesu hodnoty aktiv), ohrožující finanční systém systémovým rizikem.

Díčí revize Basel II, provedené v letech 2009 – 2010, týkající se například stresového modelování při užití VaR přístupu při stanovování kapitálového požadavku k tržnímu riziku byly do práva EU provedeny novelizací směrnic CRD, rovněž jako změny v otázce angažovanosti provedené z iniciativy CEBS.¹⁷²

Přijetí Basel III a stav implementace v Evropské unii

Komise zároveň zaujala stanovisko, že spíše než úpravou parametrů platného standardu Basel II bude nutné vypracovat novou, značně aktualizovanou sadu pravidel, která se bude snažit upravit i ty otázky, které Basel II ponechával bez regulace. První konzultativní dokumenty byly zveřejněny v červenci 2009, do konce roku také proběhla studie dopadu (*Quantitative Impact Study*). S ohledem na komplikace, které provázely přijetí Basel II, je až neuvěřitelné, že parametry Basel III byly schváleny již 26. července 2010 a finální text byl publikován v prosinci téhož roku. V současnosti v Evropské unii probíhá proces schvalování CRD IV směrnice, která by měla pravidla tohoto standardu plně implementovat.

Basel III neopouští třípilířovou strukturu Basel II, modifikuje však některé jeho důležité parametry, zavádí zcela nové ukazatele, které musí banky splňovat, a vedle stávajících třech pilířů přináší také zcela nová pravidla likvidity a dodatečné kapitálové požadavky na systémově významné finanční

¹⁷¹ BCBS. *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Basel, 2010.s. 2

¹⁷² Tyto novely pak jsou zkráceně nazývány jako CRD II, resp. CRD III.

instituce (SIFI, *Systemically important financial institutions*). S implementací některých částí Basel III Komise počítá od 1.1.2013, provedení dalších částí (zejména těch, které souvisejí s navyšováním poměru Tier 1 kapitálu a pákového poměru) se pak počítá postupně až do roku 2019.

Nejdůležitější změny, které Basel III oproti Basel II přináší, můžeme shrnout v následující tabulce:

Pilíř 1	kapitál	zpřísnění pravidel pro započtení složek regulatorního kapitálu <i>capital conservation buffer</i> – záchranný „polštář“ - dodatečný kapitálový požadavek ve výši 2,5 % <i>countercyclical buffer</i> ve výši 0 – 2,5 % dle diskrece národního regulátora
	krytí rizik	zvýšení rizikové váhy složitějších sekuritizovaných expozic zvýšení rizikové váhy pro deriváty, motivace bank pro využívání organizovaných systému pro obchodování s deriváty
	<i>leverage</i>	zavedení ukazatele pákového poměru
Pilíř 2		náročnější požadavky na corporate governance, odměňování členů managementu, povinný stress-testing, zavedení účetních standardů pro oceňování finančních instrumentů
Pilíř 3		prohloubení povinností zejména v oblasti derivátových a sekuritizovaných expozic a jejich skrytá podpora, zveřejnění podrobných postupů výpočtu regulatorního kapitálu
Likvidita		nová pravidla pro zachování likvidity banky – <i>liquidity coverage ratio</i> LCR a <i>net stable funding ratio</i> NSFR

Zdroj: Autor dle BCBS¹⁷³

Analýza pravidel Basel III

V této části práce se pokusíme přiblížit některé z nejvýznamnějších změn v úpravě standardu Basel III. Pracujeme s nyní aktuální, revidovanou verzí standardu a tam, kde je to zmíněno, také s návrhem směrnice CRD IV ze dne 2.7.2011. Analýza rozhodně není vyčerpávající a stejně jako u popisu pravidel standardu předchozího by měla především rozvíjet problematiku témat, které sledujeme napříč celou prací.

Regulatorní kapitál

Jak bylo zmíněno výše, jako jeden z největších nedostatků předchozí úpravy spatřovala Komise nedostatečnou kvalitu regulatorního kapitálu ke krytí ztrát. Zatímco Basel II oproti Basel I nepřinesl v oblasti definice Tier 1, Tier 2 (a Tier 3) kapitálu téměř žádné změny, Basel III tuto oblast poměrně zásadně mění, jednak zpřísňuje definice jeho složek, druhak zavádí některé nové ukazatele, které musí splňovat.

Nejméně komplikovanou změnou je eliminace Tier 3 kapitálu. BCBS tak zaujala stanovisko, že ke krytí tržního rizika má být použit stejně kvalitní kapitál jako ke krytí rizika úvěrového a operačního.

¹⁷³ Basel Committee on Banking Supervision reforms - Basel III: Overview table. BCBS. *BCBS* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: <http://www.bis.org/bcbs/basel3/b3summarytable.pdf>

S tímto postojem lze jen těžko nesouhlasit, vzhledem k tomu, že ztráty vzniklé v obchodním portfoliu banky mohou znamenat stejně reálné nebezpečí úpadku banky jako ztráty investičního portfolia.

Další důležitou změnou je rozdělení Tier 1 kapitálu na 2 složky:

1. kmenový kapitál – nový pojem *common-equity Tier 1 capital* (CE-T1) – obsahující zejména zapsaný základní kapitál, emisní ážio, nerozdělený zisk a rezervní fondy; a
2. dodatkový Tier 1 kapitál

Pro Tier 2 kapitál platí v zásadě podobné podmínky jako podle Basel II: jedná se o nezajištěné, podřízené, plně uhrazené instrumenty s minimální dobou splatnosti 5 let.

Tier 3 kapitál byl v Basel III eliminován.¹⁷⁴

Novinkou je pak zavedení určitých minimálních vztahů mezi rizikově váženými aktivy:

1. CAT1 musí vždy dosahovat alespoň hodnoty 4,5 % RVA
2. Tier 1 kapitál musí vždy dosahovat alespoň hodnoty 6 % RVA
3. Součet Tier 1 + Tier 2 musí vždy dostahovat alespoň hodnoty 8 % RVA

Záchranný polštář (CCB)

Mimo kapitálové požadavky nastíněné výše mají banky také povinnost udržovat *Capital Conservation Buffer* (CCB) – „záchranný polštář“ ve výši 2,5 % RVA, který musí být složen ze stejných instrumentů jako CE-T1. Zavedením tohoto institutu se Komise snaží donutit banky, aby mimo stresová období budovaly kapitálové rezervy, které je při nutnosti krytí ztrát nedonutí klesnout pod úroveň regulatorního kapitálu určenou podle předchozích pravidel.¹⁷⁵ To efektivně znamená, že cílový stav nejkvalitnějšího, ztráty nejvíce absorbujícího kapitálu musí tvořit 7 % RVA (4,5 % CE-T1 + 2,5 % CCB mimo stresová období).

Basel III také stanovuje pravidla pro nakládání s hospodářským výsledkem předchozího období v případě, že poměr CE-T1 ku RVA nedosahuje cílových 7 % - v takovém případě není možné

¹⁷⁴ Podrobnější vymezení regulatorního kapitálu není pro účely této práce potřebné. Další podmínky pro stanovení pravidel Tier 1 a Tier 2 kapitálu viz. BCBS. *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Basel, 2010. (s. 13 - 19) a Návrh Směrnice CRD IV. EU. [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0452\(01\):FIN:CS:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0452(01):FIN:CS:PDF) (Hlava II)

¹⁷⁵ BCBS. *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Basel, 2010. s. 54

vyplatit dividendu nad určitou procentuálně určenou mez.¹⁷⁶ Nerozdělený zisk se v následujícím účetním období započte do hodnoty CE-T1 kapitálu a tím se postupně doplňuje až na cílovou hodnotu 7 %, jak je patrné z tabulky níže:

Minimální požadavky na zachování záchranného polštáře	
výše ukazatele CE-T1	minimální navýšení CCB (vyjádřené ve vztahu k čistému zisku banky)
4.5 % až 5.125 %	100 %
nad 5.125 % až 5.75 %	80 %
nad 5.75 % až 6.375 %	60 %
nad 6.375 až 7.0 %	40 %
nad 7.0 %	0 %

Zdroj: Autor dle BCBS¹⁷⁷

Proticyklický polštář - *Countercyclical Buffer*

Basel III nechává na diskreci národního regulátora vytváření proticyklického kapitálového „polštáře“ ve výši až 2.5 % RVA. Vytváří se za zachování podobných podmínek jako CCB - nařídí-li tedy regulátor určitou jeho výši a banka nedrží CE-T1 v dostatečné výši, nastupuje stejná procedura jako v případě povinného navyšování CCB. Za hlavní ukazatel, kterým by se národní regulátor mohl při případné aktivaci proticyklického opatření řídit, BCBS pokládá poměr domácího soukromého dluhu vůči HDP (*credit to GDP ratio*),¹⁷⁸ podpůrně pak další veličiny jako je vývoj cen různých aktiv, růst HDP marže na CDS kontraktech apod.¹⁷⁹ Podle dosavadních vyjádření představitelů centrálních bank (zejména těch, které vykazují vysoké hodnoty poměru domácího soukromého dluhu vůči HDP) se zdá, že ne všichni regulátoři považují tuto veličinu za správně zvolenou pro aktivování proticyklických opatření.

S postupnou implementací tohoto instrumentu se počítá od 1.1.2016, a tak jen budoucí vývoj ukáže, nakolik budou národní regulátoři ochotni zvyšovat domácím bankám kapitálový požadavek s ohledem na jejich globální konkurenceschopnost. Z letmého pohledu na tři výše uvedená pravidla je vidět, že při plném využití proticyklických opatření se může celkový kapitálový požadavek navýšit ze stávajících 8 % až na celkových 13 % (8 % + 2,5 % CCB + až 2,5 % proticyklický polštář).

Omezení *leverage*

Již v úvodu práce jsme jako jeden z jednoduchých nástrojů regulace výše kapitálu zmiňovali sledování (případně omezení) pákového poměru finanční instituce. Komise v Basel III počítá se

¹⁷⁶ BCBS. *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Basel, 2010. s. 56

¹⁷⁷ *ibid.* s. 56

¹⁷⁸ V roce 2010 tento ukazatel například v USA tento ukazatel nabýval hodnoty 202 %, zatímco v Německu pouze 107 % a ČR 56 %.

¹⁷⁹ BCBS. *Countercyclical capital buffer proposal: Consultative Document*. Basel, 2010. Příloha 2 - „The credit-to-GDP guide“

zavedením jednoduchého ukazatele pákového poměru (Tier 1 kapitál ku aktivům banky) a to z následujících dvou důvodů:¹⁸⁰

- 1) omezení leverage v bankovním sektoru do takové míry, aby případný *deleveraging* neohrožoval ostatní finanční instituce a celou ekonomiku;
- 2) posílení regulace rizikově vážených aktiv jednoduchým, rizikově neváženým (*non-risk based*), „nouzovým“ nástrojem.

Pojem „rizikově nevážený“ je v tomto případě klíčový. Zatímco celá filosofie Basel III je s předchozími standardy shodná v základním přístupu k expozicím banky – tedy jejich rozřazování do rizikových tříd podle jejich vnímané rizikovosti, *leverage* poměřuje prostý součet expozic v poměru k Tier 1 kapitálu banky. Podroznahové expozice pak nejsou pro účel tohoto výpočtu upravovány konverzními faktory, ale započítávány v celé svojí výši. Takto spočítaný ukazatel leverage by měl ponechávat velmi málo prostoru pro své ovlivňování.

Leverage ratio má banka udržovat ve výši minimálně 3 %. Od 1.1.2013 ale Basel III počítá toliko s monitorovací fází, která má trvat celé 4 roky. Během této monitorovací fáze by měla samotná Komise vyhodnotit, zda je tento jednoduchý ukazatel vhodným regulatorním nástrojem v různých fázích hospodářského cyklu. Teprve po uplynutí této doby se počítá se začleněním omezení pákového poměru mezi ostatní nástroje prvního pilíře Basel III.

Nástroje řízení likvidity – *Liquidity Coverage Ratio* a *Net Stable Funding Ratio*

Basel III oproti svému předchůdci otevírá také kapitulu řízení likvidity bank, a to v reakci na raný vývoj finanční krize (zejména na kolaps investiční banky Bear Stearns). Ještě před zařazením dvou nových pravidel (*Liquidity Coverage Ratio* – LCR a *Net Stable Funding Ratio* – NSFR) do Basel III vydala v září roku 2008 Komise nezávazný doporučující dokument vztahující se k řízení likvidity, ve kterém publikovala základní východiska a pravidla řízení likvidity banky.¹⁸¹

LCR je ukazatel vypovídající o schopnosti banky v případě náhlého poklesu dostupnosti vysoce likvidních aktiv (například v důsledku zmrazení mezibankovního peněžního trhu, kterého jsme byli svědky na podzim roku 2008) předcházet svojí insolvenční. Je dán jako poměr dvou veličin:

$$\text{LCR} = \frac{\text{vysoce likvidní aktiva (Level 1 + Level 2)}}{\text{výběr hotovosti v násl. 30 dnech}} \geq 100 \%$$

¹⁸⁰ BCBS. *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Basel, 2010. s 57

¹⁸¹ BCBS. *Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision*. Basel, 2008.

kde Basel III za vysoce likvidní aktiva považuje zejména hotovost, státní dluhopisy ve vlastní měně (Level 1) a dodatkem vložená další Level 2 aktiva – státní i podnikové dluhopisy s 20% rizikovou vahou, na které se aplikuje 15% srážka (*haircut*). Výběr hotovosti v následujících letech se pak odhaduje složitým způsobem na základě dlouhodobých průměrů, převedených na stresový scénář.¹⁸² LCR má tedy za cíl zajistit dostatečnou likviditu na 30 dní v případě zvýšeného tlaku na odliv hotovosti z banky.

NSFR naproti tomu upravuje dostatečnou likviditu banky v časovém horizontu zhruba 1 roku a ustavuje poměr mezi dostupnými a potřebnými stabilními zdroji financování:

$$\text{NSFR} = \frac{\text{dostupné stabilní zdroje}}{\text{potřebné stabilní zdroje}} \geq 100 \%$$

kde v čitateli je (zejména) základní kapitál, vydané preferované akcie a závazky banky s dobou splatnosti delší než 1 rok. Jmenovatelem je pak součet aktiv bank rozdělených dle „likviditních“ tříd (*RSF factor*), kde se větší vahou započítávají méně likvidní aktiva (například hotovost má přidělenou váhu 0 %, SME úvěry se splatností méně než 1 rok 85 %, úvěry se splatností více než 1 rok 100 %). Basel III se tímto způsobem snaží zmírňovat a regulovat časový soulad aktiv a pasiv banky.

Ačkoli se s implementací likviditních opatření počítá až v roce 2015 (LCE), resp. 2018 (NSFR), zejména NSFR se zdá být poměrně kontroverzním opatřením. Zatímco rychlou likviditu banky (zde reprezentovanou ukazatelem LCR) jsou banky zvyklé udržovat na základě vlastních modelů (nebo modelů předepsaných národním regulátorem), NSFR by pro řadu bank znamenalo více či méně zásadní změnu struktury aktiv a pasiv – zejména palčivá by pak změna byla u evropských bank, jak dokazuje např. IMF ve své studii z roku 2011.¹⁸³

Zachrání Basel III světový bankovní systém?

Basel III, jehož pravidly se pravděpodobně banky začnou postupně řídit v několika budoucích letech, je opět o krok sofistikovanějším nástrojem bankovní regulace, než jakým byl standard předchozí. Podařilo se mu však vypořádat se se známými a finanční krizí let 2008 – 2009 objevenými nedostatky Basel II a především – bude schopen podobně rozsáhlé bankovní krizi zabránit? Akademická, profesionální i laická debata, která jeho přijetí provází, samozřejmě nabízí celou paletu názorů na správnost jednotlivých pravidel, i na smysl regulace tohoto typu jako takové. Sami představitelé Komise zdůrazňují, že přijetí pravidel obsažených v Basel III je jen začátek práce

¹⁸² Blíže k tomu viz: BCBS. *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Basel, 2010. s. 3

¹⁸³ IMF. *Global financial stability report: durable financial stability : getting there from here*. Washington, DC: International Monetary Fund. ISBN 978-161-6350-604. s. 79

– musí následovat důkladná implementace v mnoha jurisdikcích; a zdůrazňují potřebu širší debaty o souvisejících veřejných politikách.¹⁸⁴

Legitimita procesu

Domnívám se ve shodě s Barr a Millerem,¹⁸⁵ že způsob, jakým vzniká obsah basilejských standardů, se od dob „klubu centrálních bankéřů“, kdy na konci 80. let 20. století vznikal Basel I, značně proměnil. Ačkoli Lall¹⁸⁶ sice stále vidí v BCBS netransparentní uzavřenou organizaci nepodléhající žádné demokratické kontrole, domnívám se, že přinejmenším co do možnosti účasti zúčastněných stran se proces přijímání basilejských pravidel zlepšuje. Přijetí Basel II předcházel rozsáhlý několikaletý proces za účasti jak oborové lobby, tak politických silových hráčů, jako je EU. V roce 2009 se významně rozšířil počet členů samotné Komise. Pravděpodobným motivem tohoto kroku se zdá být právě možná snaha o zvýšení legitimacy celého procesu, zvláště při revidování standardu v tak turbulentní době, jaká mezi lety 2009 – 2010 panovala. Ať už byl důvod pro rozšíření jakýkoli, podle průběžného sledování implementace Basel III se zdá, že je vůle normu v plném rozsahu přijmout ve všech členských státech (+ EU), což je rozdíl oproti Basel II, u něhož nebyla například implementace STA přístupů ve Spojených státech původně vůbec předpokládána.¹⁸⁷ Neformální, ale účinný tlak mezinárodních organizací jako je IMF na přijetí basilejských standardů v rozvojových zemích, coby podmínky mezinárodní finanční pomoci, popsany Barrem a Millerem,¹⁸⁸ bude zřejmě přetrvávat a je v souladu s celkovými ambicemi Komise.

Rizikově vážená aktiva

Basel III dále rozvádí filosofii, která byla od samotného vzniku basilejských standardů jejich hlavním inovačním přínosem – tedy více či méně jemné dělení expozic banky podle jejich *vnímané* rizikovosti a odpovídající přiřazení rizikové váhy. Celé toto pojetí vychází s předpokladu, že na základě výkonnosti daného portfolia *v minulosti* dokážeme odhadnout jeho rizikovost *v budoucnosti*, a to ať už na základě společné STA metodiky s využitím ratingových agentur, anebo na základě IRB přístupů bank.

¹⁸⁴ CARUANA, Jaime. BIS. *Basel III: New strains and old debates – challenges for supervisors, risk managers and auditors*. Bank of Portugal, 14 October 2011. Dostupné z: <http://www.bis.org/speeches/sp111014.pdf>. s. 9

¹⁸⁵ BARR, Michael S. a Geoffrey P. MILLER. Global Administrative Law: The View From Basel. *European Journal of International Law*. 2006, roč. 17, č. 1. s. 24

¹⁸⁶ LALL, Ranjit. Why Basel II Failed and Why Any Basel III is Doomed. *GEC Working Papers: University College Oxford*. 2009. s. 22

¹⁸⁷ FERGUSON, Roger W. Remarks by Vice Chairman Roger W. Ferguson, Jr: Before the Institute of International Bankers, New York, June 10, 2003. *Federal Reserve Board* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2003/200306102/default.htm>

¹⁸⁸ BARR, Michael S. a Geoffrey P. MILLER. Global Administrative Law: The View From Basel. *European Journal of International Law*. 2006, roč. 17, č. 1. s. 24

Basel III se snaží o některé korekce mezi tohoto odhadování – například u VaR modelů tržních rizik, což lze bezpochyby považovat za krok správným směrem. Faktem ale je, že zejména v posledních několika letech jsme měli možnost vidět, že ceny určitých typů aktiv jsou jen velmi těžko předvídatelné, a to zejména pokud jsou pomocí různých finančních technik dále „zabalena“ do strukturovaných finančních instrumentů jako jsou cenné papíry kryté rezidenčními hypotéčními úvěry (*residential mortgage backed securities*), spolu s na ně navázanými derivátovými instrumenty.

STA, IRB přístup a externí ratingy

Přílišná závislost na ratingových agenturách byla často zmiňována jako jeden z hlavních nedostatků Basel II. V této oblasti bohužel Basel III nepřináší více než kosmetické změny. STA přístup stále spoléhá na externí ratingy a s přihlédnutím k nim se počítá i při použití IRB přístupů. Užití ratingových agentur pro stanovování rizikové váhy aktiv není tolik právní otázkou, jako spíše otázkou debaty o jejich podílu na finanční krizi let 2008 – 2009 a míře jejich diskreditace. Basilejské standardy si jen těžko mohou klást za cíl jejich reformu a regulaci – nakonec dopad jejich činnosti zdaleka nespadá jen do oblasti kapitálové přiměřenosti – ba naopak. Regulace ratingových agentur by se neměla odehrávat v rovině práce Komise, nýbrž v zákonodárství jednotlivých zemí tak, jak by se tomu nakonec v blízké době mělo stát ve Spojených státech i Evropské unii. Jestliže se však jejich regulace nestane otázkou širší mezinárodní spolupráce tak, aby platnost a možnost použití jejich ratingů byla univerzální stejně jako ambice Basel III, měla by, zdá se, Komise hledat cesty, jak externí ratingy nepoužívat jako jedno z hlavních hledisek pro stanovování kapitálového požadavku.

Komplikované IRB přístupy, de facto navržené a prosazené lobbistickými skupinami finančního sektoru,¹⁸⁹ jsou všeobecně považovány za problematickou otázku již od svého přijetí BCBS ve standardu Basel II. Otazníky visí nad schopností a ochotou bank budovat korektně pomocí IRB přístupu dostatečné kapitálové rezervy a nad nezneužíváním kapitálové arbitráže, které jim jeho užívání dává. Jako jeden z nejcitovanějších příkladů regulatorních selhání (*regulatory capture*) lze uvést schválení IRB přístupu britské bance Northern Rock (regulátorem FSA). Ta se stala na konci roku 2007 terčem runu na banku a následný nedostatek likvidity ve spojení s vysokým leverage znamenal na začátku roku 2008 nutnost jejího zestátnění.¹⁹⁰

Ačkoli zde nechci zabíhat do detailů úpravy rizikových vah v Basel III, s ohledem na vývoj posledních několika měsíců je potřeba zamyslet se, zda je nulová riziková váha přiřazená suverénnímu dluhu s nejvyšším ratingem a v domácí měně denominovanému dluhu výsledkem

¹⁸⁹ LALL, Ranjit. Why Basel II Failed and Why Any Basel III is Doomed. *GEC Working Papers: University College Oxford*. 2009. s. 14

¹⁹⁰ K tomu více srov.: FSA. *The Turner Review: A regulatory response to the global banking crisis*. London, 2009. s. 35

pravého a dostatečně obezřetného ohodnocení rizikovosti státních dluhopisů, anebo pragmatickým kompromisem respektujícím meze současné reálné mezinárodně-politické situace.

Zvýšení mezní hodnoty Tier 1 kapitálu a leverage ratio

Jako správnou lze hodnotit snahu Komise obecně zvyšovat podíl dostatečně kvalitního kapitálu na financování banky, zejména ve spojení se zavedením omezení pákového poměru bank. Zpřísnění definic regulatorního kapitálu a omezení diskrece banky při vyplácení dividend při nedosažení klíčového 7 % poměru CE-T1 ku rizikově váženým aktivům se zdá jako přiměřená odpověď na kritiku ohledně schopnosti Tier 2 kapitálu absorbovat ztrátu. Proticyklické opatření v podobě dalšího 2,5% požadavku v diskreci národního regulátora bude, domnívám se, spíše méně efektivním nástrojem vzhledem k obecnému zájmu národních regulátorů o zachování konkurenceschopnosti svého bankovního sektoru.

Nové omezení *leverage* považuji za nejdůležitější zásah v Basel III. Zavedení jednoduchého ukazatele jako dodatečného parametru k velmi složitému systému rizikově vážených aktiv (ať už na základě STA nebo IRB přístupu) se jeví jako velmi rozumný krok i s ohledem na to, jakým způsobem se od diskuse o zavedení Basel vyvíjel poměr mezi celkovými aktivy bank (TA) a jejich rizikově váženým vyjádřením, což ilustruje tabulka 5 v Příloze 2.

Jestliže se mezi lety 1991 – 2008 změnil poměr TA a RVA z 70 % na zhruba 35 %, zjednodušeně to může vypovídat buď o tom, že rizikovost bankovních portfolií se v daném období zmenšila dvakrát, anebo o tom, že banky pomocí trochy regulatorní „alchymie“ dokázaly pro účely stanovení regulatorního kapitálu vytvořit *zdání*, že se jejich portfolia stala dvakrát méně riziková,¹⁹¹ to vše doslova před očima regulátorů a za použití pravidel Basel II. Ukazatel *leverage* se pak v tomto kontextu opravdu jeví jako více vypovídající nástroj, který není jednoduše možné manipulovat např. pomocí účelové klasifikace aktiv.

Ale ani role dohledu nesmí být v tomto případě podceněna. Obezřetné oceňování zejména podrozvahových expozic musí být velmi pečlivě sledováno dostatečně kapacitním a odborným orgánem dohledu. Jak nás naučila kauza Lehman Brothers, ani ukazatel *leverage* není zcela imunní vůči manipulaci, použije-li povinný subjekt trochu účetní a právní kreativity, jako v případě Repo 105 operací.¹⁹²

¹⁹¹ SLOVIK, Patrick. Systematically Important Banks and Capital Regulation Challenges. *OECD*. 2012. s. 5

¹⁹² Repo 105 operace využívala banka Lehman Brothers v obdobích před vydáváním účetních závěrek ke snižování vykazovaného *leverage* vykazováním repo obchodů jako prodejů. Banka tím dočasně získala hotovost, kterou užila ke splacení svého dluhu a po vydání účetní závěrky si opět půjčila cizí zdroje z mezibankovního trhu.

Vzhledem k tomu, v jakém kontextu je omezení leverage v Basel III zasazeno (tedy pouze jako doplňkový ukazatel s předpokládanou implementací od roku 2018), lze mít zřejmě obavy z toho, v jaké podobě, výši a zda vůbec bude tento regulatorní nástroj implementován.

Finanční inovace a právní možnosti její regulace

Finanční inovace...

Vrozenou vadou jakékoli komplexní regulace basilejského typu je, že je z povahy věci vždy o krok pozadu oproti finanční inovaci na straně bank. Finanční inovace může vést k sociálně velmi prospěšným výsledkům (např. „zdravá“ sekuritizace bankovních úvěrů), bez možnosti vzhledu do budoucnosti však nemůžeme odhadnout, rozšíření jakého z nových finančních instrumentů ve výsledku přinese nebo prohloubí kolaps bankovního systému.

Jestliže se tak dnes vede debata o tom, zda CDS kontrakty nebyly spíše než zajišťovacím instrumentem odpovědí regulatorní matematiky na pravidla Basel II a prostředkem ke snižování kapitálového požadavku, a zda je tedy Basel III má přísněji regulovat, velmi pravděpodobně se po další bankovní krizi povede debata podobná, například o ETF (*exchange-traded funds*) instrumentech, o kterých někteří analytici hovoří jako o možném velmi destabilizujícím prvku dnešního finančního systému.¹⁹³

... a jak ji právně uchopit?

S tím je úzce spojená i samotná otázka podoby právní regulace kapitálové přiměřenosti i činnosti bank jako takových. Normotvůrce má při návrhu regulatorních opatření v zásadě na výběr ze dvou možných přístupů. Buď se danou problematiku bude snažit upravit natolik obecným způsobem, aby dispozice právní normy „blanketně“ postihovala všechny známé i dosud neznámé nežádoucí možné způsoby chování (příkladem takového přístupu může být ustanovení § 19b ZoB), anebo se vydá cestou mnohem komplikovanější a pokusí se vyčerpávajícím způsobem postihnout všechny *jednotlivé* známé způsoby chování adresáta normy, u kterých považuje za správné je normou upravit. Na první pohled je zřejmé, před jakým úkolem bude normotvůrce stát, pokud se rozhodne pro druhou z možností. Vývoj posledních desetiletí ukázal nezměrnou kreativitu bank a dalších finančních institucí při vývoji nových finančních nástrojů. Nové finanční instrumenty mohly v řadě případů znamenat objektivní zvýšení stability bankovního systému (zajišťovací deriváty v jejich původní podobě), jindy se ale ukázaly, zvláště při jejich nadměrném a nezodpovědném použití, být spíše pomyslnou „rozbuškou“ bankovních a finančních krizí (sekuritizace rizikových aktiv a jejich distribuce finančním systémem).

¹⁹³ FLOOD, Christopher. The next bubble to worry ETF investors. *Reuters* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: <http://discussions.ft.com/alchemy/forums/etfcentral/the-next-bubble>

Jestliže si přiznáme, že minimálně zčásti byla původní motivace k vývoji těchto nových instrumentů snaha o vyhnutí se regulatorním pravidlům bankovního odvětví, je zřejmé, že jediným způsobem, jak v této otázce splnit cíl regulace, by bylo taxativně omezit činnosti a nástroje, které banky mohou ve svém podnikání využívat. Taková myšlenka není zcela nová – řadu let si někteří autoři pohrávají s myšlenkou takzvaného „úzkého bankovníctví“ (*narrow banking*), kdy by určité typy bank (pochopitelně v čele s retailovými bankami) mohly provádět jen předem určené operace s omezeným portfoliem aktiv. S ohledem na sociálně prospěšný aspekt finanční inovace se však takové řešení zdá být „vyléváním vaničky i s dítětem“.

Oscilování mezi oběma zmíněnými způsoby nakonec můžeme pozorovat i na vývoji standardů BCBS a právních předpisů ČNB. Od poměrně jednoduchého standardu Basel I jsme se v současnosti posunuli do stavu, kdy Basel II, CRD i Vyhláška velmi podrobně rozebírají jednotlivé druhy expozic, vztahy mezi nimi, hodnotí jejich rizikovost, zavádějí pravidla pro snižování úvěrového rizika použitím mnoha různých typů zajištění apod. Z vlastního textu Vyhlášky je pak patrné, jakým problémům musela ČNB čelit při implementaci směrnic CRD. Basel II i CRD se snaží upravit všechny *jednotlivé* možnosti chování bank, což vede ke značné složitosti výsledné normy a její časté novelizaci.¹⁹⁴ V případě směrnice CRD je také nutná transpozice do 27 právních řádů a proto směrnice musí reflektovat pestrost jednotlivých právních institutů souvisejících s regulací bankovníctví v každé členské zemi.

Protože banky ve své činnosti nejsou omezeny jen na využívání finančních instrumentů, které tuzemský právní řád zná (definuje), potýká se ČNB (nebo zákonodárce) s problémem, kdy musí upravit režim pro instrumenty, které jsou českému právnímu řádu zcela neznámé, nebo upravené jen částečně, zpravidla z jiného důvodu nesouvisejícího se stanovováním kapitálového požadavku. ČNB tak ve svých podzákoných právních prepisech často využívá pojmů, které nenavazují na jinde zavedené zákonné definice,¹⁹⁵ ale spíše sledují *ekonomickou podstatu* instrumentu, jak je zřejmé například v otázce derivátů.¹⁹⁶ Ačkoli tak ČNB na první pohled může budít zdání, že příliš spoléhá

¹⁹⁴ Například směrnice 2006/49/EC byla od svého přijetí novelizována více než dvacetkrát.

¹⁹⁵ Některé z pojmů, které ČNB používá ve své sekundární normotvorbě, si pak nicméně našly cestu i do jiných právních předpisů – jako příklad můžeme uvést pojem *podřízeného dluhu*, který se v sekundárních prepisech objevil již v období Státní banky československé v roce 1992 a do českého právního řádu poprvé proniknul prostřednictvím pojmu *podřízeného dluhopisu* až roku 2001 zákonem č. 368/2000 Sb., tedy novelou tehdy platného zákona o dluhopisech. V novém insolvenčním zákoně č. 182/2006 Sb. pak zákonodárce rovněž operuje s příbuzným institutem (*podřízenou pohledávkou*), a to v §§ 172 a násl.

¹⁹⁶ K tomu srov. znění § 3 ZPKT a Přílohy 7 a 8 Vyhlášky. Blíže k problematice právní úpravy derivátů viz. BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 5., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6 (Váz.). s. 427

na jednoznačný výklad použitých pojmů adresáty normy,¹⁹⁷ při podrobnějším pohledu je ale zjevné, že ve skutečnosti regulátorovi nezbývá jiné řešení.

Založení komparativních výhod a nevýhod právní regulací

S otázkou regulace napříč mnoha právními řády souvisí i otázka odstranění komparativních nevýhod v jednotlivých zemích. Basel III (i připravovaná směrnice CRD IV) opět předpokládá ponechání mnoha otázek v národní diskreci. Toto je vrozená vlastnost basilejských standardů od jejich samého počátku. Komise se samozřejmě snaží ponechat národním regulátorům určitou míru flexibility tak, aby s ohledem na své domácí právní řády mohli správně a citlivě aplikovat důležitá pravidla standardu,¹⁹⁸ na druhou stranu tím ale vznikají nevyhnutelné rozdíly ve výsledné implementaci, které ve jejich důsledku vedou ke vzniku komparativních výhod a nevýhod v jednotlivých zemích.

Stínový bankovní systém

Mimo rámec pravidel Basel III nadále zůstávají pojišťovny, zajišťovny, hedge a penzijní fondy a další finanční instituce, jejichž úpadek může znamenat nebezpečí systémového rizika. Pro připomenutí závažnosti tohoto problému můžeme vzpomenout případ amerického pojišťovacího giganta AIG,¹⁹⁹ na jehož záchranu musela americká vláda vynaložit více než 120 miliard USD. Banky, sledující *originate and distribute* filosofii mohou nadále volně distribuovat riziko napříč finančním sektorem k institucionálním i retailovým investorům. Využitím vysoce komplexních strukturovaných instrumentů tak může i po implementaci Basel III nastat situace z posledního čtvrtletí roku 2008, kdy finanční instituce očekávaly ztráty související se znehodnocením podkladových aktiv a trh s likviditou se zastavil do doby, než se na jeho opětovném uvedení do pohybu musely rozsáhlými intervencemi podílet vlády.

Fakt, že stínový bankovní systém zůstává mimo oblast regulace, osobně považuji za jedno z nejslabších míst současné i navrhované úpravy. Díky proměně chování bank, které bylo popsáno hned v úvodu práce se totiž domnívám, že nelze problematiku regulace samotného bankovního sektoru vytrhnout z kontextu současné ekonomické reality a spoléhat, že rizika uvnitř bankovního systému vzniklá, v něm také v případě realizace ztrát zůstanou.²⁰⁰ Jsem toho názoru, že mottem

¹⁹⁷ V tomto ohledu je zajímavé připomenout aplikační problémy spojené s implementací CRD do Vyhlášky, které byly popsány ve třetí kapitole.

¹⁹⁸ Jednou z nejcitlivějších otázek je v tomto smyslu samotná definice Tier 1 a Tier 2 kapitálu, protože zejména definice Tier 2 kapitálu jde ruku v ruce s místním pojetím insolvenčního práva a práva cenných papírů.

¹⁹⁹ Zvláště zajímavá je v tomto ohledu uniklá interní prezentace AIG určená ministerstvu financí Spojených států, kde management podrobně vypočítává rizika spojená s možným úpadkem společnosti a jejich dopadem na americkou ekonomiku.

²⁰⁰ (Jakkoli by kolaps samotného bankovního systému nebyl dostatečnou hrozbou.)

moderní bankovní regulace by mělo být hledání způsobů, jak předejít možnosti šíření systémového rizika ve finančním sektoru a regulace bank samotných je tak pouze jedním z dílků celkové regulatorní mozaiky.

Pravidla Basel III mohou být sebedokonalejší, ale pokud zůstane mimo oblast regulace problematika činnosti dalších finančních institucí, jejich dopad bude vždy významně omezen, jak nám ukázala nedávná bankovní a finanční krize.

Limity současného chápání rizik

Poslední bod, kterému se budeme věnovat při našem hodnocení je obecný problém nazírání bankovních rizik Komisí i Basel III. Jak při použití STA a IRB přístupů pro úvěrové riziko, tak u VaR přístupu pro tržní riziko (a konečně i u operačního rizika), Basel II i III jako rozhodující činitel ve výpočtu výsledného kapitálového požadavku používají veličinu, která odhaduje rizikovost expozice na základě *minulé* zkušenosti. Ve STA přístupu jsou to např. fixní rizikové váhy pro hypotéční úvěry (ve výši 35 %), ale i externí ratingy, v IRB přístupu je to ukazatel PD (*probability of default*), určený buď interně bankou, nebo regulátorem. Celá VaR metoda je vlastně založena na předchozí výkonnosti určitého podkladového portfolia a kalibrována na spolehlivost 99,9 %. U schvalování IRB přístupů musí banka prokazovat, že má dostatečné množství *historických* dat, ze kterých má být schopna odvodit jednotlivé ukazatele vstupující do výpočtu kapitálového požadavku.

Proběhnuvší hypotéční krize ve Spojených státech tak byla nejlepší lekcí toho, že na základě *historického* vývoje výkonnosti určitého (investičního či obchodního) portfolia lze jen těžko odhadnout jeho výkonnost *budoucí*. Basel III v tomto ohledu nepřináší žádný posun v chápání bankovních rizik. Jako určité opatření v této problematice lze považovat CCB a proticyklický polštář, které by měly zajistit tvorbu kapitálových rezerv i v době, kdy historická výkonnost indikují, že jí není třeba. Otázkou však je, zda dodatečných 2 x 2,5 % CET 1 kapitálu bude dostatečným „polštářem“ pro krytí ztrát v případě události, jakou byla například hypotéční krize roku 2007 – 2008.

Kapitola 6 Závěr a úvahy *de lege ferenda*

V předcházejících pěti kapitolách jsme se věnovali třem v úvodu uvedeným tezím práce. V úvodu práce jsme popsali historický vývoj regulace kapitálové přiměřenosti bank, na standardu Basel I jsme vysvětlili základní mechaniku jejího fungování. Mimo rámec práce bohužel zůstaly některé související otázky, které by si na větším prostoru rozhodně zasloužily hlubší analýzu. Pouze krátce jsme se zmínili o oblasti tzv. *global administrative law*, právní disciplíně, která zkoumá průběh vzniku mezinárodních standardů (jako je Basel I až III) a poměruje jej s tradičním legislativním procesem v demokratickém právním státě. Právní otázky, které řeší, jsou nadmíru zajímavé a v rozsáhlejší práci by si rozhodně zaslouhovaly hlubšího rozboru.

V další části jsme vysvětlili základní fungování pravidel kapitálové přiměřenosti dle platného českého práva. Odhalili jsme několik slabých míst současného právního stavu – přílišnou závislost na externích ratingích a IRB přístupech, možnost kapitálové arbitráže pomocí sekuritizace a derivátových instrumentů apod. Popsali jsme také kritické body implementace Basel II do práva EU a následně do práva českého. Některé z aspektů provádění basilejských standardů do vnitrostátního práva se opravdu ukázaly být z hlediska ústavního práva minimálně problematické, v praxi se však zdá, že nepůsobí významnější problémy.

Konečně jsme se pokusili nalézt nejdůležitější změny v připravovaném standardu Basel III a zhodnotit, zda jsou dostatečnou odpovědí na náročnou zkoušku, kterou pravidla regulace kapitálové přiměřenosti bank prošla v období bankovní krize let 2007 – 2009. Basel III nepochybně v některých oblastech směřuje správným směrem, ve snaze o docílení skutečné stability a bezpečnosti světového bankovního a finančního sektoru však na něj zdaleka nelze spoléhat.

Pokusme se nyní, po provedení analýzy fungování pravidel basilejských standardů, možná trochu troufalou úvahou *de lege ferenda* navrhnout, jak by mohla vypadat ideální podoba mezinárodní bankovní regulace. Po zkušenostech, které nám dala finanční a navazující ekonomická krize, se domnívám, že by budoucí úsilí normotvůrců mělo směřovat k:

- 1) omezení významu a počtu *too-big-to-fail* finančních institucí;
- 2) větší integraci a internacionalizaci bankovního dohledu;
- 3) zjednodušení pravidel bankovní regulace a podpoře transparentních trhů.

Mezinárodní společenství²⁰¹ by se dle mého názoru především mělo snažit předcházet nebezpečí vzniku a šíření systémového rizika napříč světovým finančním systémem, tak, jak jsme tomu byli svědky před několika lety.

Pravděpodobnost jeho vzniku je přímo úměrná míře provázanosti a koncentrovanosti finančních institucí. Právní regulace by tak měla usilovat o to, aby existoval co nejmenší počet *too-big-to-fail* finančních institucí.²⁰² Implicitní záruky pomoci státu v případě jejich hrozícího úpadku vytváří společensky škodlivý incentiv pro jejich management, mohou vést k podstupování neúměrných rizik při jejich činnosti a v neposlední řadě jsou také nesmírně nákladné.²⁰³ Velkým finančním institucím,²⁰⁴ u kterých by možný úpadek mohl znamenat nebezpečí systémového rizika, by pak mohl být stanoven individuálně určený dodatečný kapitálový požadavek či uložena jiná povinnost určená k minimalizování negativních důsledků spojených s úpadkem takové instituce.²⁰⁵ Tento úkol je samozřejmě nadmíru složitý – vyžadoval by jednak sadu speciálních regulatorních pravidel pro velké finanční instituce,²⁰⁶ zpřísnění pravidel pro fúze a akvizice v odvětví a dá se také předpokládat, že by se nesetkal s přílišným pochopením samotné bankovní lobby.

Domnívám se také, že k tomu, aby mezinárodní bankovní regulace byla schopná efektivně bránit vzniku a šíření systémového rizika, bude zapotřebí také přehodnotit současnou podobu bankovního dohledu a způsob implementace standardů. Dohled je nyní roztržštěný mezi jednotlivé státy a mezinárodní standardy jsou „ohýbány“ pomocí národních diskrecí. Pokud by pravidla mezinárodní bankovní regulace vznikala přímo v podobě mezinárodních úmluv,²⁰⁷ bylo by mnohem lépe zajištěno vyrovnání podmínek bankovní činnosti v jednotlivých zemích. Stejně jako u přijetí standardu Basel I by se dalo předpokládat dobrovolné přistoupení dalších států poté, co by mezinárodní smlouva byla

²⁰¹ Ať už pomocí platformy jako je EU, BCBS, nebo zcela neformálně.

²⁰² Tento požadavek samozřejmě není zcela nový. Dokonce i na půdě BCBS v současné době probíhá diskuse o otázkách tzv. SIFIs – *Systematically Important Financial Institutions*. K tomu více srov. TARULLO, Daniel K. BCBS. *Regulating systemically important financial firms: Speech by Mr Daniel K Tarullo*. 3.6.2011. Dostupné z: <http://www.bis.org/review/r110614f.pdf?frames=0>

²⁰³ Pro příklad *too-big-to-fail* finančních institucí, které se v posledních letech dostaly do problémů, není třeba chodit daleko – můžeme vzpomenout například zestátnění německé Hypo Real Estate Bank v roce 2009.

²⁰⁴ A v tomto případě by se nemělo jednat jen o banky, ale i o instituce „stínového“ bankovního sektoru, tedy např. i hedge fondy.

²⁰⁵ Takový individuální způsob stanovování povinností s účelem krytí systémového rizika prosazují někteří „radikálnější“ autoři ze Stern School of Business na New York University. Blíže ke shrnutí jejich východisek srov. SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8. s. 289

²⁰⁶ Přitom právě výkon dohledu nad největšími z bankovních skupin se v minulosti ukázal být jako obzvláště složitý – právě ony jsou totiž v nejvyšší možné míře schopny využít nejkomplicovanějších finančních instrumentů, mimo jiné třeba ke snižování kapitálového požadavku.

²⁰⁷ V současnosti sice tímto způsobem pravidla kapitálové přiměřenosti nevznikají, nicméně fakticky by se přijetím jejich obsahu formou mezinárodní smlouvy mnoho nezměnilo.

uzavřena mezi státy s nejvýznamnějšími finančními centry. Jako součást takové mezinárodní smlouvy by následně vznikl „superdohledový“ orgán, který by byl vybaven patřičnou pravomocí pro vymáhání pravidel ve smlouvě obsažených.²⁰⁸ Ke komplikovaným regulatorním pravidlům by měly přistoupit také jednoduché ukazatele, jako je omezení *leverage*.

Podářilo-li by se takovou úpravou nastavit incentivy pro finanční instituce tak, aby pro ně postavení mimo takový regulatorní rámec znamenalo konkurenční nevýhodu, mělo by také být jednodušší působit na zjednodušení (nebo alespoň zvýšení transparency) jimi používaných finančních instrumentů. Toho by se dalo docílit, například zvýhodněním rizikové váhy u expozic obchodovaných v rámci regulovaných trhů.²⁰⁹

Jakkoli se zde uvedené úvahy *de lege ferenda* mohou zdát neuskutečnitelné, domnívám se, že zhruba v tomto směru se bude úprava kapitálové přiměřenosti bank i dalších otázek ubírat.²¹⁰ Než se tak stane, můžeme zatím sledovat proces implementace standardu Basel III a s napětím vyčkávat, jak se český i světový bankovní sektor vypořádá s nemalými výzvami, které na něj čekají v blízké budoucnosti.

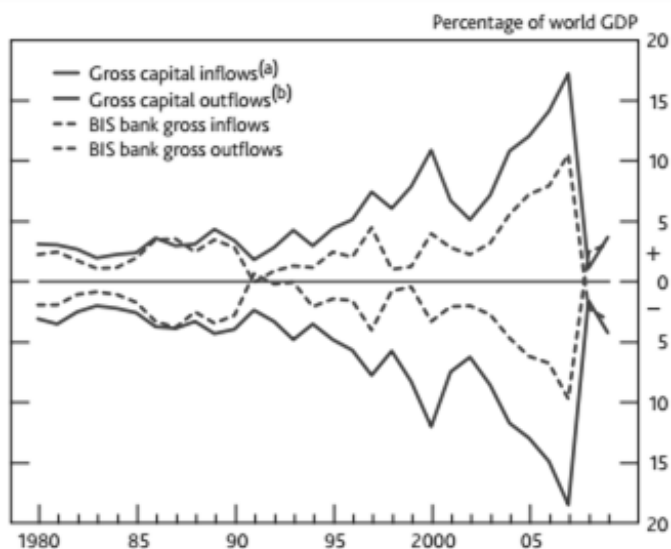
²⁰⁸ Na vznik takového mezinárodního orgánu teoreticky pamatuje i Ústava ve svém článku 10a. Podobný nadřízený dohledový orgán doporučuje i FSA – blíže srov.: FSA. *The Turner Review: A regulatory response to the global banking crisis*. London, 2009. s. 100

²⁰⁹ Jak se konečně snaží i Basel III u derivátových podrozvahových expozic.

²¹⁰ Nasvědčuje tomu i nakonec řada ustanovení Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, zásadního kusu bankovní legislativy USA, přijatého v létě 2010, i některé názory představitelů národních regulátorů. Např. k otázce zavedení *leverage*: PHILLIP M, Hildebrand. VICE-CHAIRMAN OF THE GOVERNING BOARD OF THE SWISS NATIONAL BANK. *Is Basel II enough?: The benefits of a leverage ratio*. Financial Markets Group Lecture, London School of Economics, 15.12.2008. Dostupné z: <http://www.bis.org/review/r081216d.pdf>

Příloha 1 – Převzaté tabulky a grafy

Tabulka 1
Finanční globalizace (1980 – 2010)



a) souhrn nákupu zahraničního kapitálu tuzemci (kladná osa);
b) souhrn nákupu domácího kapitálu cizozemci.

Oboje vyjádřeno jako % světového HDP.

Zdroj: HOGGARTH, G., L. MAHADEVA a J. MARTIN. BANK OF ENGLAND. *Understanding international bank capital flows during the recent financial crisis: Financial Stability Paper No. 8 – September 2010*. London, 2010. Dostupné z: http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/fsr/fs_paper08.pdf. s. 3

Tabulka 2

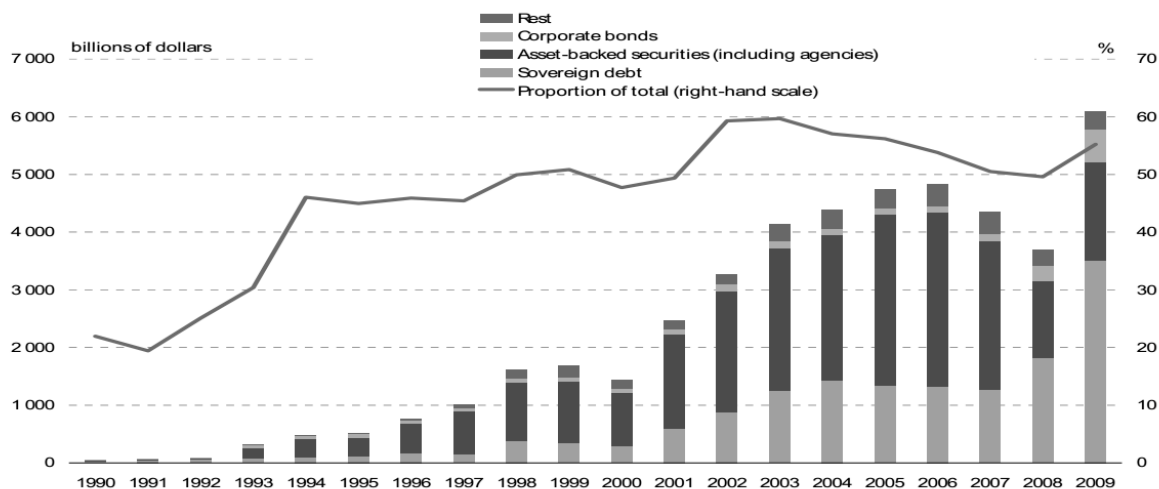
Změny v pořadí největších evropských bank dle celkového objemu aktiv, 1992 a 2001 (v mld. €)

Rank in 1992	Bank	Total assets (€ billion)	Rank in 2001	Bank	Total assets (€ billion)
1	Crédit Lyonnais	272	1	Deutsche Bank	918
2	Deutsche Bank	235	2	UBS	829
3	Crédit Agricole	232	3	BNP Paribas	825
4	BNP	220	4	HSBC	776
5	Société Générale	200	5	BHV	728
6	HSBC	199	6	Crédit Suisse Group	677
7	ABN Amro	199	7	ABN Amro	597
8	Barclays	174	8	RBoS	593
9	Natwest	168	9	Barclays	573
10	Dresdner Bank	158	10	Crédit Agricole	563

Zdroj: PUJALS, Rym Ayadi. *Banking consolidation in the EU: overview and prospects*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2004. ISBN 92-907-9479-8. s. 6

Tabulka 3

Emise AAA dluhových cenných papírů 1990 – 2009 v mld. USD

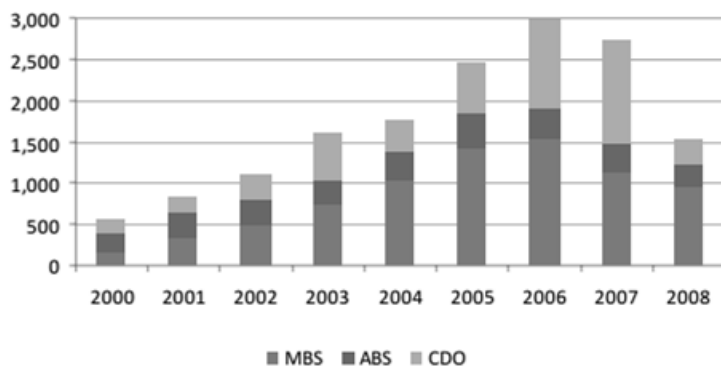


Pozn.: Levá škála značí absolutní objem AAA emisí; pravá škála značí podíl AAA emisí na celkovém objemu emisí

Zdroj: BCBS, Joint Forum. *Report on asset securitisation incentives*. Basel, 2011. s. 7

Tabulka 4

Emise strukturovaných finančních produktů v USA a Evropě 2000 – 2008 (v mld. USD)

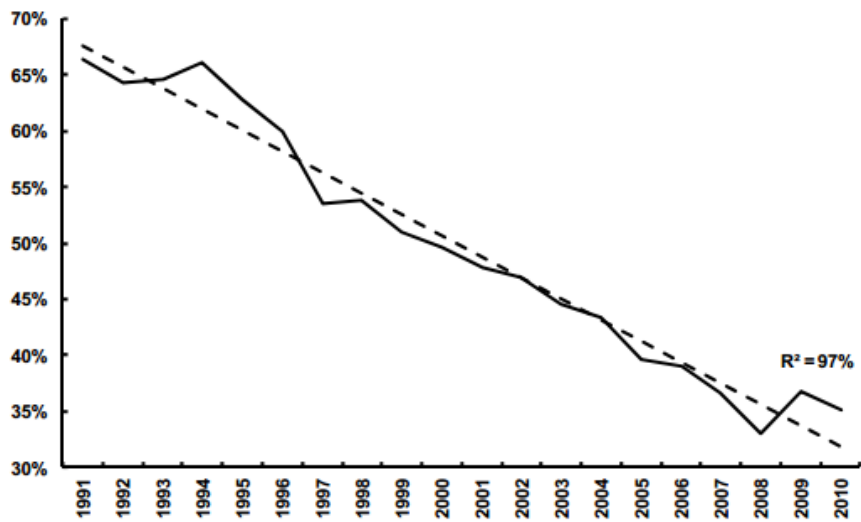


MBS – cenné papíry zajištěné hypotéčními úvěry
 ABS – cenné papíry zajištěné ostatními podkladovými aktivy
 CDO – zajištěné dluhové obligace

Zdroj: BCBS, Joint Forum. *Report on Special Purpose Entities*. Basel, 2009. s. 7

Tabulka 5

Historický vývoj ukazatele RVA/TA (RVA ku celkovým aktivům) 1991 - 2009



Zdroj: SLOVIK, Patrick. Systematically Important Banks and Capital Regulation Challenges. *OECD*. 2012.

Dostupné z:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2011\)85&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2011)85&docLanguage=En).

s. 6

Příloha 2 – Regulační kapitál dle Vyhlášky

Níže uvedená tabulka představuje (mírně zjednodušené) rozložení TIER 1, 2 a 3 kapitálu stanoveného na individuálním základě dle pravidel obsažených v hlavě III (§§ 54 – 63) Vyhlášky:

typ kapitálu	složky	podmínky (§ 63)		
TIER 1	hlavní (originální)	<p>splacený základní kapitál emisní ážio</p> <p>rezervní fondy (povinné rezervní a rizikové fondy, ostatní fondy vytvořené ze zisku a lze je použít k úhradě ztráty, nerozdělený zisk) zisk za běžné účetní období (podléhá schválení ČNB)</p> <p>MINUS</p> <table border="1"> <tr> <td> ztráta za běžné účetní období goodwill nehmotný majetek jiný než goodwill oceňovací rozdíly (ze změn reálných hodnot kapitálových nástrojů) čistý zisk ze sekuritizace (pokud je započítán v zisku za běžné účetní období) </td> </tr> </table>	ztráta za běžné účetní období goodwill nehmotný majetek jiný než goodwill oceňovací rozdíly (ze změn reálných hodnot kapitálových nástrojů) čistý zisk ze sekuritizace (pokud je započítán v zisku za běžné účetní období)	musí převyšovat součet TIER 2 a TIER 3
	ztráta za běžné účetní období goodwill nehmotný majetek jiný než goodwill oceňovací rozdíly (ze změn reálných hodnot kapitálových nástrojů) čistý zisk ze sekuritizace (pokud je započítán v zisku za běžné účetní období)			
vedlejší (hybridní)	nástroje schválené ČNB splňující podmínky § 55b Vyhlášky (splatnost 30 let více, nezajištěné, nejvyšší možná podřízenost a různá omezení na výplatu příslušenství/dividendy)	nesmí převyšovat originální TIER 1		
TIER 2	hlavní	přebytek v krytí očekávaných úvěrových ztrát rozdílu, kterým převyšuje hybrid TIER 1 hlavní TIER 1		
	vedlejší	podřízený dluh A (podmínky v § 58, zejména podřízenost, splatnost alespoň 5 let) oceňovací rozdíly (ze změn reálných hodnot kapitálových nástrojů)	nesmí převyšovat 50 % TIER 1	
TIER 3 ²¹¹	podřízený dluh B (podmínky v § 60, zejména podřízenost, splatnost alespoň 2 roky)	pouze ke krytí tržního rizika; nesmí převyšovat 150 % součtu TIER 1 a TIER 2 minus KP úvěrového rizika a odečitatelné položky		
odečitatelné položky	<ul style="list-style-type: none"> - kapitálové investice investičního portfolia do finančních institucí, převyšují-li 10% ZK - součet ostatních kapitálových investic do finančních institucí v částce, která přesahuje 10 % regulačního kapitálu banky - hodnota expozic ze sekuritizace s rizikovou vahou 1250 %, pokud nebyly zahrnuty do výpočtu KP - nedostatek krytí očekávaných úvěrových ztrát u IRB bank 	odečet od výsledné hodnoty		

²¹¹ K datu odevzdání této práce žádná z českých bank nevykazovala TIER 3 kapitál.

Seznam použité literatury

monografie

BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 5., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6 (Váz.).

DEWATRIPONT, M, Jean-Charles ROCHET, Jean TIROLE a Keith TRIBE. *Balancing the banks: global lessons from the financial crisis*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, c2010, 138 s. ISBN 06-911-4523-7.

DVOŘÁK, Petr. *Bankovníctví pro bankéře a klienty*. 3. přeprac. a rozš. vyd. Praha: Linde, 2005, 681 s. Vysokoškolská učebnice (Linde). ISBN 80-720-1515-X

FREDERIK C. MUSCH, Frederik C.chairman, Rapporteur RYM AYADI a Mathias Schmit WITH CONTRIBUTIONS FROM MARIA NIETO. *Basel II implementation in the midst of turbulence*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2008. ISBN 978-929-0796-282.

FREIXAS, Xavier. *Microeconomics of banking*. Cambridge, Mass., 1997, 312 s. ISBN 02-620-6193-7.

GLEESON, Simon. *International regulation of banking: Basel II, capital and risk requirements*. New York: Oxford University Press, 2010, 392 s. ISBN 9780199215348 (HARDBACK : ALK. PAPER).

HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 5. vyd. V Praze: C.H. Beck, c2011, 696 s. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-006-5 (Váz.).

JÍLEK, Josef. *Finanční a komoditní deriváty*. 1. vyd. Praha: Grada, 2002, 624 s. ISBN 80-247-0342-4.

POLOUČEK, Stanislav. *Bankovníctví*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2006, 716 s. ISBN 80-717-9462-7.

REVENDA, Zbyněk. *Centrální bankovníctví*. 2. rozš. vyd. Praha: Management Press, 2001, 782 s. ISBN 80-726-1051-1

SCHOONER, Heidi a TAYLOR Michael. *Global bank regulation: principles and policies*. 2. rozš. vyd. Burlington, MA: Academic Press, c2010, 326 s. ISBN 01-264-1003-8.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003, 190 s. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0.

Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. Vyd. 1. Editor Aleš Gerloch, Jan Kysela. Praha: ASPI, 2007, 387 s. Sborník ASPI. ISBN 978-807-3572-877.

WOOD, Duncan R. *Governing global banking: the Basel Committee and the politics of financial globalisation*. Burlington, Vt.: Ashgate, c2005. ISBN 07-546-1906-0.

ostatní publikace

BARR, Michael S. a Geoffrey P. MILLER. Global Administrative Law: The View From Basel. *European Journal of International Law*. 2006, roč. 17, č. 1, s. 15-46.

BLUNDELL-WIGNALL, Adrian a Paul ATKINSON. Thinking Beyond Basel III: Necessary Solutions for Capital and Liquidity. *OECD Journal: Financial Market Trends*. 2010, roč. 2010, č. 1.

DAVIDOVÁ, Petra a Renata OPRAVILOVÁ. Význam ratingů pro stabilitu finančního sektoru. *Bankovníctví*. 2008, č. 6. s 19-21

DE MEESTER, Bart. Multilevel Banking Regulation: An Assessment of the Role of the EC in the Light of Coherence and Democratic Legitimacy. *Leuven Centre For Global Governance Studies*. Zář 2007. Dostupné z: <http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP112e.pdf>

DIERICK, PIRES, SCHICHER a SPITZER. The New Basel Capital Framework and its Implementation in the European Union. *Occasional paper series / European Central Bank*. 2005, č. 42. ISSN 1607-1484.

HAVRÁNEK, Daniel. K hierarchické výstavbě právního řádu a vymezení pojmu právní síly v ústavním prostředí České republiky. *Právník*. 2007, č. 5.

JOHN, K., T. A. JOHN, and L. W. SENBET, 1991, "Risk-Shifting Incentives of Depository Institutions: A New Perspective on Federal Deposit Insurance Reform," *Journal of Banking and Finance*, 15, 895-915.

KAUFMAN, George a Kenneth SCOTT. What Is Systemic Risk, and Do Bank Regulators Retard or Contribute to It?. *The Independent Review*. 2003, č. 3.

KEELEY, Michael C. Bank Capital Regulation in the 1980s: Effective or Ineffective?. *Economic Review: Federal Reserve Bank of San Francisco*. 1988, č. 1.

KERWER, Dieter. Rules that Many Use: Standards and Global Regulation. *Governance*. 2005, roč. 2005, č. 4.

KINGSBURY, Benedict, Nico KIRSCH a Stewart RICHARD B. Emergence of Global Administrative Law. *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers: Paper 17*. 2005.

LALL, Ranjit. Why Basel II Failed and Why Any Basel III is Doomed. *GEC Working Papers: University College Oxford*. 2009.

PUJALS, Rym Ayadi. *Banking consolidation in the EU: overview and prospects*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2004. ISBN 92-907-9479-8.

SCHWARCZ, Steven. Systemic Risk. *The Georgetown Law Journal*. 2008, č. 97.

SLOVIK, Patrick. Systematically Important Banks and Capital Regulation Challenges. *OECD*. 2012. Dostupné z:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2011\)85&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2011)85&docLanguage=En)

VEDRAL, Josef. K příčinám nynějšího stavu právního řádu a k možnostem vlády při jeho (re)formování. In: *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2007. Sborník ASPI. ISBN 978-807-3572-877.

dokumenty BCBS a jiných institucí

BCBS, Joint Forum. *Report on asset securitisation incentives*. Basel, 2011. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/joint26.pdf>

BCBS, Joint Forum. *Report on Special Purpose Entities*. Basel, 2009. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/joint23.pdf>

BCBS. *Capital Requirements and Bank Behaviour*. *BCBS Working Papers*. Basel, 1999. Dostupné z: http://www.bis.org/publ/bcbs_wp1.pdf

BCBS. *A New Capital Adequacy Paper: Consultative paper*. Basel, 1999. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs50.pdf>

BCBS. *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Basel, 2010. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>

BCBS. *Countercyclical capital buffer proposal: Consultative Document*. Basel, 2010. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs172.pdf>

BCBS. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. Basel: BCBS, 1988. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>

BCBS. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework: comprehensive version*. 2006. vyd. Basel, 2006. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf>

BCBS. *Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision*. Basel, 2008. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs144.pdf>

BCBS. *Working Paper on the Regulatory Treatment of Operational Risk*. Basel, 2001. Dostupné z: http://www.bis.org/publ/bcbs_wp8.pdf

BIS. *81st Annual Report: 2010/2011*. Basel, 2011. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2011e.pdf>

ČNB. *Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2010*. Praha, 2011.

EUROPEAN BANKING AUTHORITY. *2011 EU-wide Stress Test Aggregate Report*. 2011. Dostupné z: http://stress-test.eba.europa.eu/pdf/EBA_ST_2011_Summary_Report_v6.pdf

EUROPEAN COMMISSION. *Implementing the framework for financial markets: Action Plan*. 1999. Dostupné z: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/action_en.pdf

FSA. *The Turner Review: A regulatory response to the global banking crisis*. London, 2009. Dostupné z: http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review.pdf

HOGGARTH, G., L. MAHADEVA a J. MARTIN. BANK OF ENGLAND. *Understanding international bank capital flows during the recent financial crisis: Financial Stability Paper No. 8 – September 2010*. London, 2010. Dostupné z: http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/fsr/fs_paper08.pdf

IMF. *Global financial stability report: durable financial stability : getting there from here*. Washington, DC: International Monetary Fund. ISBN 978-161-6350-604.

TARULLO, Daniel K. BCBS. *Regulating systemically important financial firms: Speech by Mr Daniel K Tarullo*. 3.6.2011. Dostupné z: <http://www.bis.org/review/r110614f.pdf?frames=0>

ostatní internetové zdroje

About IMF: Technical Assistance. *International Monetary Fund* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/about/techasst.htm>

Basel Committee on Banking Supervision reforms - Basel III: Overview table. BCBS. *BCBS* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: <http://www.bis.org/bcbs/basel3/b3summarytable.pdf>

BIS History Overview. *Bank for International Settlements* [online]. [cit. 2012-03-26]. Dostupné z: <http://www.bis.org/about/history.htm>

Capital Requirements Directive - 2006/49/EC: Related Questions. EVROPSKÁ KOMISE. [online]. [cit. 2012-03-29]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/yqol/index.cfm?fuseaction=legislation.show&lexId=5>

CARUANA, Jaime. BIS. *Basel III: New strains and old debates – challenges for supervisors, risk managers and auditors*. Bank of Portugal, 14 October 2011. Dostupné z: <http://www.bis.org/speeches/sp111014.pdf>

Credit rating agencies: MEPs want less reliance on "big three": press release. EVROPSKÝ PARLAMENT. [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20111219IPR34550/20111219IPR34550_en.pdf

Deutsche Bank launches the world's first securitization of subordinated microfinance credits with an external rating. *Deutsche Bank* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: http://www.db.com/presse/en/content/press_releases_2007_3645.htm

FDIC. *An Examination of the Banking Crises of the 1980s and Early 1990s*. Dostupné z: http://www.fdic.gov/bank/historical/history/3_85.pdf

FERGUSON, Roger W. Remarks by Vice Chairman Roger W. Ferguson, Jr: Before the Institute of International Bankers, New York, June 10, 2003. *Federal Reserve Board* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2003/200306102/default.htm>

FLOOD, Christopher. The next bubble to worry ETF investors. *Reuters* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: <http://discussions.ft.com/alchemy/forums/etfcentral/the-next-bubble>

How AIG fell apart. *Reuters* [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: <http://www.reuters.com/article/2008/09/18/us-how-aig-fell-apart-idUSMAR85972720080918>

Metodické a výkladové materiály. ČNB. [online]. [cit. 2012-03-29]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/dohled_financi_trh/legislativni_zakladna/banky_a_zalozny/metodiky_vyklady.html

Návrh Směrnice CRD IV. EU. [online]. [cit. 2012-03-28]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0452\(01\):FIN:CS:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0452(01):FIN:CS:PDF)

Odůvodnění k vyhlášce č. 123/2007 Sb. ČNB. Česká národní banka [online]. [cit. 2012-03-26]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/legislativa/vyhlasky/vyhlaska_123_2007_odu_vodneni.pdf

PHILLIP M, Hildebrand. VICE-CHAIRMAN OF THE GOVERNING BOARD OF THE SWISS NATIONAL BANK. *Is Basel II enough?: The benefits of a leverage ratio*. Financial Markets Group Lecture, London School of Economics, 15.12.2008. Dostupné z: <http://www.bis.org/review/r081216d.pdf>

RAIFFEISENBANK A.S. *Výroční zpráva 2010*. 2011. Dostupné z: <http://www.rb.cz/attachements/pdf/obance/vyrocnizpravy/vz-rb-10-cz.pdf>

Tab. č. 5 Vybrané ukazatele obezřetného podnikání bank. ČNB [online]. [cit. 2012-03-29]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/souhrnne_informace_fin_trhy/zakladni_ukazatele_fin_trhu/banky/bs_ukazatele_tab05.html

Shrnutí

Tato diplomová práce se snaží o eklektický právní a ekonomický pohled na historii, současné principy a možný budoucí vývoj v oblasti regulace kapitálové přiměřenosti bank. Pracuje s řadou právních a ekonomických zdrojů i oficiálními dokumenty basilejské Komise. Naším cílem je objevit ekonomické pozadí regulace kapitálové přiměřenosti, její právní dopad i incentivy, které vytváří.

V první kapitole analyzujeme ekonomické *rationale* bankovní regulace, vysvětlujeme možné metody regulace výše kapitálu banky a zasazujeme je do kontextu ostatních nástrojů bankovní regulace. V této kapitole také představujeme základní principy fungování Basel I, jeho implementační proces, použití nových regulačních technik a také jeho zjištěné slabiny.

V druhé kapitole se věnujeme procesu přijímání Basel II a rozebíráme jeho transparentnost a institucionální rámec. Probíráme zde také některé problematické aspekty implementace CRD směrnic do českého práva ve vztahu k obecným požadavkům na kvalitu právních předpisů.

V další kapitole rozebíráme mechaniku fungování Basel II. Ve větším detailu se věnujeme problematice sekuritizace, podrozvahových expozic a „přenášení příslibů“ napříč finančním systémem. Na konkrétních příkladech jsou poté ukázány nedostatky Basel II ve světle nedávné finanční krize.

V páté kapitole popisujeme fungování navrhovaného standardu Basel III a snažíme se zhodnotit, jak se vypořádal se známými nedostatky Basel II. Pokoušíme se také odhadnout jeho možný vliv na zvýšení stability mezinárodního bankovního systému. Probíráme zde také některé obecnější otázky, které se zdají být slabinou každého regulačního režimu – zejména vývoj nových finančních instrumentů a soudobé vnímání bankovních rizik. Konečně se v hrubých rysech snažíme navrhnout, jak by mohly vypadat základní principy nového režimu regulace bank s ohledem na to, co bylo dosud v práci popsáno (a také se zpětným pohledem na finanční krizi).

Klíčová slova

kapitálová přiměřenost, Basel I, Basel II, Basel III, regulace bankovníctví

Abstract

This thesis aims to provide eclectic legal and economic insight into the history, current principles and possible future development of bank capital adequacy regulation. We have worked with a variety of legal and economic literature and official Basel Committee publications. Our goal was to explore the economic background behind the Basel standards and find its legal ramifications and the incentives they create.

In the first chapter, we analyze the economic rationale for banking regulation, explain possible methods of bank capital regulation and juxtapose them with other means of regulatory measures in the field of banking. The first chapter also gives overview of the Basel I framework, its implementation process, describes its utilization of new regulatory techniques, as well as its weaknesses.

Second chapter provides overview of Basel II approval process and discusses its transparency and institutional framework. Problematic issues of CRD directive in the Czech Republic are discussed in contrast with norms of due legislation process.

In the next chapter, we describe the mechanics of the Basel II framework. In greater detail, we focus on the issues of securitization, off-balance sheet exposures and methods of “promise-shifting” in the financial system. Examples are used to illustrate the regulatory shortcomings of Basel II regime in light of the recent financial crisis.

In the fifth chapter we explore the workings of proposed Basel III rules and assess its capability to address the weaknesses of Basel II and effectively increase the soundness of the global banking system. We also discuss some more general issues of financial innovation and risk perception, that, as we conclude, are the weak spots of every regulatory framework. Finally, we propose some “broad stroke” fundamental principles of new banking regulatory regime, based on the findings of this thesis (and hindsight).

Keywords

capital adequacy, Basel I, Basel II, Basel III, banking regulation