

**Odpověď Ministerstva financí České republiky na konzultační materiál  
Evropské komise  
„Possible Further Changes to the Capital Requirements Directive“  
ze dne 26. února 2010**

***Obecně***

Ministerstvo financí České republiky vítá možnost vyjádřit se k uvažovaným změnám směrnice o kapitálové přiměřenosti (dále jen „CRD“) a podporuje návaznost balíčku reforem CRD (dále jen „CRD IV“) na změny mezinárodních kapitálových a likviditních standardů, které byly navrženy Basilejským výborem pro bankovní dohled (dále jen „Basilejský výbor“) v prosinci 2009.

Následující vyjádření nelze v této fázi považovat za konečné oficiální stanovisko Ministerstva financí České republiky, neboť návrhy Evropské komise (dále jen „Komise“) jsou často velmi obecné a zatím není k dispozici dopadová studie.

Věříme, že jakékoli návrhy budou pečlivě zváženy a konečná stanoviska budou provedena po analýze dopadů na bankovní sektor.

***Odpovědi na otázky k jednotlivým oblastem***

**Liquidity standards**

**K otázkám 1 až 6**

Zdravá likvidita bankovního sektoru je klíčová pro stabilitu a fungování celého finančního systému. Česká republika proto vysoce oceňuje snahu zavést mezinárodně akceptovaná pravidla pro řízení likvidity v bankovníctví jako i v jiných částech finančního sektoru. Domníváme se, že navrhovaná regulace může přispět ke zlepšení zdraví finančního systému jako celku.

V příloze I konzultačního materiálu, ve které se navrhuje složení „polštáře“ pro krytí „Liquidity Coverage Ratio“ (dále jen „LCR“) složeného z vysoce likvidních aktiv postrádáme

zařazení dluhových instrumentů členských států Evropské unie (dále jen „EU“), které jsou denominované v měnách EU. Tuto otázku pokládáme za velice důležitou pro všechny EU země, které nejsou členy eurozóny a proto bychom ji chtěli vznést také na jednání CRDWG. Dále ve věci kalibrace „likviditního faktoru“ jednotlivých položek při výpočtu LCR a Net Stable Funding Ratio (dále jen „NSFR“) považujeme za zásadní, aby se vycházelo z důkladné dopadové studie a v případě kalibrace dluhových nástrojů bank zařazených mezi vysoce likvidní aktiva při výpočtu LCR se domníváme, že by měl být zohledněn také názor orgánu dohledu, který dohlíží činnost dotčené emitující banky.

Otázku zavedení dvou nových ukazatelů pro měření rizika likvidity, LCR a NSFR jsme předběžně také konzultovali s některými představiteli bankovního trhu v ČR. Jsou názoru, že dluhové nástroje bank by také měly být zahrnuty do výpočtu LCR na straně vysoce likvidních aktiv a aktiva z tohoto „polštáře“ by měly být způsobilé pro nabytí a obchodování centrální bankou. Koncept NSFR považují za příliš přísný, jelikož mezi zdroje financování nejsou zahrnuty také zdroje z finančního podnikání. Neočekávají ale změny v stanovování cen jednotlivých bankovních produktů. Kalibraci faktoru dostupnosti jednotlivých zdrojů financování orgánem dohledu považují za velice náročný úkol s nejistým výsledkem.

## **K otázkám 7 až 12**

Souhlasíme s názorem Komise, že je potřeba reflektovat některá národní specifika u retailových produktů při výpočtu LCR a NSFR. Nemáme námítky proti tomu, aby parametry těchto instrumentů byly stanovené na EU úrovni Evropským orgánem pro bankovníctví (dále jen „EBA“). Nicméně, obáváme se, že pro zajištění pokrytí všech národních specifík to bude náročný úkol.

Pro rozsah aplikace regulace řízení rizika likvidity očekáváme, že se uplatní stejná logika jakou se řídí koncept kapitálové přiměřenosti – tedy aplikace na individuální a také na konsolidované úrovni. Dostatečná likvidita je zcela zásadní pro fungování každé banky a celého bankovního systému. Proto považujeme za zcela nevyhnutné, aby případné vynětí instituce z povinnosti vyhovět požadavků na řízení likviditního rizika na individuální úrovni bylo schválené orgánem dohledu na individuální úrovni.

Také v otázce aplikace požadavků na řízení likvidity na některé obchodníky s cennými papíry se ztotožňujeme s názorem Komise do té míry, že obchodníci s požadavkem na základní kapitál ve výši minimálně 50 tis. EUR nebo 125 tis. EUR by neměli být navrhovanými opatřeními vůbec dotčeni. Tyto subjekty nejsou oprávněny poskytovat službu obchodování s investičními nástroji na vlastní účet. Na druhé straně obchodníci se základním kapitálem nad 730tis. EUR by měli podléhat těmto požadavkům v jisté omezené míře.

Problematiku asymetrického zacházení s transakcemi uvnitř skupiny, ke které se návrh Basilejského výboru explicitně nevyjadřuje a kterou otevřela Komise, považujeme za velice důležitou. Na základě dílčí konzultace s představiteli trhu se předběžně přikláníme k první navržené variantě, která zavede do transakcí uvnitř skupiny symetrii způsobem, kdy subjekt

poskytující „liquidity line“ bude moci nadále pro případ krizového vývoje zahrnout tyto prostředky do výpočtu svého LCR a subjekt profitující z takového kontraktu tak naopak s těmito prostředky nebude počítat.

## **K otázkám 13 až 15**

Domníváme se, že případný přesun odpovědnosti za dohled nad likviditou poboček z host na home regulátora je možné uvažovat za předpokladu implementace jednotných standardů likvidity a opatření omezujících riziko likvidity (LCR, NSFR). Současně předpokládáme, že směrnici budou stanoveny minimální standardy spolupráce mezi home a host regulátorem, kterému bude umožněn přístup ke všem relevantním informacím, a to i v případě poboček, které nebudou označeny za systémově významné. Přesun odpovědnosti za dohled nad likviditou poboček od hostitelského orgánu dohledu na home regulátora by měl být podmíněn například tím, že dotčená bankovní skupina bude řízení likvidity vykonávat na centrální úrovni. Přesun odpovědnosti za dohled nad likviditou poboček by měl však i nadále umožnit řádný výkon, pravomoc a vymahatelnost národního orgánu dohledu, který odpovídá za finanční stabilitu. V otázce nástrojů monitoringu likvidity vítáme navržené změny. Některé z našich bank již tyto nástroje implementovaly do svých systémů.

## **Definition of capital**

### **K otázkám 16 až 24**

ČR podporuje návrh Komise zjednodušit strukturu kapitálu a zvýšit jeho kvalitu. Obecně bychom však chtěli zdůraznit, že pro další práci v této oblasti a hlubší analýzu návrhů Komise jsou závěry dopadové studie nepostradatelné.

Pokud jde o změny týkající se struktury kapitálu, domníváme se, že vypuštění složky „upper Tier 2“ kapitálu by mohlo být akceptovatelným řešením, jelikož pro ni nejsou nastaveny žádné limity. Rovněž podporujeme návrh Komise na vyloučení složky Tier 3.

Navrhovaná kritéria pro „Core Tier 1“, „non-Core Tier 1“ a „Tier 2“ a jejich robustnost jsme diskutovali s některými účastníky kapitálového trhu. Uvedli, že návrh CRD IV, podle něhož by nebyly zahrnuty do „Core T 1“ menšinové podíly, by způsobil nesystémovou změnu kapitálové přiměřenosti. Dále zmínili, že by došlo ke snížení složky „Core T 1“, na druhou stranu by však zůstala nezměněna všechna rizikově vážená aktiva generovaná tímto druhem kapitálu. V takové případě by nebylo možné použít na konsolidovaném základě kapitál pocházející od menšinových akcionářů. Účastníci trhu se domnívají, že je třeba mít přístup vyvážený na obou stranách, tj. pokud dojde ke snížení kapitálu, pak by mělo dojít také ke snížení rizikově vážených aktiv generovaných tímto druhem kapitálu. Pokud je cílem regulátorů postihnout nerovnoměrnou distribuci kapitálu a rizik v rámci skupiny na konsolidovaném základě, lze to vyřešit poměrným zahrnutím takového kapitálu. Jinými slovy řečeno, v konsolidaci by měl být zahrnut minimálně takový kapitál, který kryje rizika

konkrétního člena skupiny, tj. v objemu minimálního kapitálového požadavku na tohoto člena.

Pokud jde o otázku efektivní absorpce ztrát „non-Core T 1“ kapitálu a spouštěcích mechanismů, rádi bychom vyčkali na výsledky dopadových studií, které jsou v současnosti prováděny různými institucemi. Tyto výsledky by nám také napomohly lépe porozumět např. účelu podmíněného kapitálu a zvážit jeho dopady.

Pokud jde o velké angažovanosti, nejsme přesvědčeni o vhodnosti dalších změn současné úpravy. Pokud by limit angažovanosti vycházel pouze z „Tier 1“ kapitálu, bylo by třeba provést rekalibraci současného limitu 25%, aby nedošlo k nežádoucím dopadům zejména na dlouhodobé expozice držené institucemi. Je potom otázkou, zda takovou rekalibrací by bylo dosaženo žádoucích účinků.

Nicméně považujeme za důležité analyzovat dopad zvažovaných návrhů v oblasti kapitálu na expozice institucí, resp. dodržení stanoveného limitu. Je třeba zajistit, aby instituce nebyly nuceny svoje expozice omezit s vynaložením neúměrných nákladů na základě změněného regulatorního přístupu v oblasti kapitálu.

## **Leverage ratio**

### **K otázkám 25 – 30**

Domníváme se, že zavedení ukazatele pákového poměru jako doplňkového nástroje k minimálním kapitálovým požadavkům může přispět k omezení prostoru pro spekulativní investice a nadměrný růst bilančních sum finančních institucí. Obecně souhlasíme s vymezením kapitálu jako „Tier 1“ a „Core Tier 1“.

Tuto problematiku jsme konzultovali s částí bankovního sektoru. Byl názoru uvažovat v rámci dopadové studie rovněž pouze kapitál „Core Tier 1“. Navrhované přístupy pro měření expozic v oblasti derivátů považuje za akceptovatelné. Dle názoru části průmyslu by měl být ukazatel pákového poměru povinně stanoven pouze pro systémově významné instituce a univerzální banky. U ostatních méně významných institucí s omezeným rozsahem poskytovaných služeb by mělo být v pravomoci regulátora stanovit, zda bude plnění limitu ukazatele pákového poměru povinné či zda se tento ukazatel bude pouze sledovat a vyhodnocovat s tím, že v případě mimořádných situací by byly zváženy příslušné kroky. V současnosti je obtížné odhadovat dopady na efektivitu a likviditu finančních trhů, neboť ty budou záviset na konkrétní kalibraci poměru. V této souvislosti je třeba provést důkladné testování celého sektoru při zastoupení různých typů finančních institucí.

## Counterparty credit risk

### K otázkám 31 až 37

Podporujeme snahu o úpravu postupů a vymezení kapitálových požadavků s cílem zajistit dostatečné pokrytí příslušných rizik kapitálem. Pokud se týká problematiky centrálních protistran (dále jen „CP“) resp. obchodování derivátů jejich prostřednictvím, považujeme ji za citlivé téma. Navržené posílení standardů pro řízení rizik CP považujeme za vhodné. Jsme názoru, že za tohoto předpokladu by bylo možné umožnit použití nulové rizikové váhy. Nepodporujeme však povinnost vypořádat veškeré obchody s deriváty prostřednictvím CP. V takovém případě by mohlo dojít k výraznému zvýšení systémového rizika, což by vyžadovalo zvýšení rizikových vah expozic, které vůči CP banky budou mít.

## Countercyclical measures

### K otázkám 38 a 39

Česká republika podporuje snahu Komise zabránit procykličnosti. Vítáme, že Komise hodlá provést komparativní analýzu metody očekávaného cash flow (dále jen „ECF“), která byla navržena Výborem pro mezinárodní účetní standardy (dále jen „IASB“), současného modelu utrpěné ztráty dle IAS 39 a IRB metody navržené Komisí.

Pokud jde o IRB metodu, podporujeme, že jde o regulační nástroj bez přímé vazby na účetnictví. Jako problematické však vidíme, že není v souladu s prací IASB.

Pokud jde o model ECF, hlavní nevýhodu spatřujeme v jeho relativně náročné implementaci vzhledem k možnosti stanovit při poskytnutí úvěru relativně vyšší očekávané ztráty (které se však rozkládají po dobu životnosti úvěru) a při prvním přehodnocení je snížit (což se projeví jako okamžitý odpis do výkazu zisku a ztrát). S modelem tak lze subjektivně manipulovat.

Nicméně rádi bychom poznamenali, že jsme si vědomi, že doba, v rámci které je možné předložit připomínky k modelu ECF, který navrhla IASB, ještě neuplynula, a není tedy k dispozici finální verze standardu. Nelze proto vyloučit, že dojde ke změnám v návrhu a náš současný pohled se tudíž může změnit.

### K otázkám 40 až 43

Zavedení kapitálových polštářů chápeme jako jeden z možných nástrojů, kterým lze zvýšit odolnost bankovního sektoru a omezit procykličnost stávající právní úpravy. Pro vyhodnocení efektivity zavedení kapitálových polštářů je třeba zpracovat hlubší analýzu společně s kvantitativní dopadovou studií. V případě fixního polštáře je třeba, podle našeho názoru,

především stanovit velikost konzervačního rozpětí. V této souvislosti je žádoucí specifikovat na základě čeho a kým bude velikost konzervačního rozpětí stanovena. Zavedení druhé složky polštáře vázané na makroekonomický vývoj považujeme za poměrně obtížně nastavitelné. Především je třeba zajistit flexibilitu přístupu s ohledem na rozdílnost jednotlivých institucí a ekonomik členských států, což je také názor i části průmyslu, který jsme v souvislosti s touto konzultací oslovili. Jsme názoru, že součástí diskusí nad výsledky dopadových studií by měly být i diskuze o vymezení časového horizontu, ve kterém bude povinnost kapitálový polštář vybudovat. Nepovažovali bychom za účelné rozhodovat o termínu zavedení zmíněné povinnosti až během legislativního procesu.

V rámci položek, které budou podléhat omezení rozdělení kapitálu, lze uvažovat, podle našeho názoru, výplaty dividend a zaměstnanecké bonusy.

Omezení na distribuci kapitálu by mělo být stanoveno počínaje rokem, který bude následovat po roce, v němž se finanční instituce ocitla uvnitř konzervačního rozpětí. Časový limit pro dosažení fixního cíle by měl být stanoven dohledovým orgánem a měl by zohledňovat ekonomickou situaci konkrétní instituce v širších souvislostech.

Sledováním vývoje v jednotlivých zemích a regionech a vytvářením nezávazných doporučení, jak vybrat makroekonomické proměnné a nastavit jejich prahy pro vytváření kapitálového polštáře pro nadměrný růst úvěrů, by bylo vhodné pověřit mezinárodní orgán. Na úrovni EU by tuto úlohu mohla plnit nově zřizovaná Evropská rada pro systémová rizika.

## **Systemically important financial institutions**

### **K otázkám 46 a 47**

#### Vymezení SIFIs

Jsme si vědomi, že s jakýmkoliv veřejným označením instituce za systémově významnou (systémově významná instituce, SIFI) je spojeno zvýšené riziko morálního hazardu. Nicméně vycházíme ze skutečnosti, že i bez zveřejnění seznamu SIFIs není složité významnost konkrétní instituce zhodnotit na základě dostupných údajů o její činnosti a výsledcích včetně její propojenosti.

Jsme názoru, že by k vymezení systémové významnosti instituce mělo docházet na úrovni, která je odpovědná za finanční stabilitu, tedy na národní úrovni.

Souhlasíme s názorem Komise, že velikost je klíčovým rysem systémové významnosti, nikoli však jediným. Jsme názoru, že při identifikaci SIFI by bylo možné vyjít kritérií pro určení systémově významné pobočky podle článku 42a směrnice CRD. Současně je však třeba posuzovat další charakteristiky potenciálních SIFIs. S ohledem na uvedené by mohla být zvážena tato kritéria:

- (a) velikost zjištěná podle tržního podílu úvěrové instituce pokud jde o vklady v členském státě,
- (b) významnost úvěrové instituce s ohledem na množství klientů v rámci bankovního nebo finančního systému v členském státě,
- (c) pravděpodobný dopad přerušení či ukončení činnosti úvěrových institucí na trhu na likviditu a platební clearingové systémy v členském státě;
- (d) propojenost,
- (e) nahraditelnost,
- (f) komplexnost,
- (g) struktura financování.

Tato základní kritéria by mohla být používána pro určení systémové významnosti v kombinaci s vyhodnocením dalších relevantních faktorů zahrnujících např. strukturu instituce nebo její specifický rizikový profil. Stejně tak je nutné brát v úvahu strukturu daného finančního trhu nebo vliv aktuální fáze ekonomického cyklu. Je tedy zřejmé, že výsledky analýzy s cílem určit SIFIs, budou proměnlivé v čase. Domníváme se nicméně, že je třeba zajistit relativní stabilitu zařazení instituce mezi SIFIs, neboť s tímto postavením by mohly být nejspíš spojeny zvláštní požadavky kladené na takovou instituci, a tedy potenciální náklady nesené dotčenou institucí.

Podporujeme diskuzi o maximálně flexibilní a vyvážené koncepci kritérií tak, aby jejich vymezení odpovídalo stupni, v jakém instituce přispívají k systémovému riziku. Jednou z možných cest je dle našeho názoru kategorizace finančních institucí podle výše uvedených kritérií systémové významnosti ve spojení s kategorizací rizikových aktivit institucí. Přikláníme se však k zavedení diskrečních pravomocí dohledovým orgánům tak, aby prahy mezi jednotlivými kategoriemi nebyly rigidní a umožňovaly v maximální míře individuální posouzení.

### Balíček opatření

V souvislosti s problematikou vymezení SIFIs je vhodné nadále diskutovat otázku balíčku opatření, kterým by mohly být finanční instituce, nikoliv nezbytně nutně jen SIFIs, podrobeny. Při ukládání regulatorních opatření se přikláníme též k jejich odstupňování podle míry, do jaké se instituce podílejí na vytváření systémového rizika. Tato rozhodnutí by nicméně měla být ponechána na národních orgánech dohledu, nikoliv stanovena explicitně v legislativě. Vedle většího důrazu na vyšší kvalitu kapitálu, dodatečné kapitálové požadavky, likviditu a další opatření bylo diskutováno možné zavedení speciálního poplatku, kterému by finanční instituce byly podrobeny. Protože nebyly provedeny potřebné analýzy, nejsme

v současné době schopni přesně zhodnotit důsledky zavedení tohoto opatření. Pokud by však poplatky zavedeny být měly, pak vzhledem k cílům, které by uvalení takového poplatku mělo přinést (přenesení nákladů financování krize na soukromý sektor, snížení rizika morálního hazardu při současné eliminaci negativních dopadů uvalení takového poplatku na reálnou ekonomiku) se na základě předběžných analýz jako nejvhodnější varianta jeví návaznost výše poplatku na pasiva snížená o „Core Tier 1“ a pojištěné vklady.

Je třeba dále diskutovat, zda by bylo vhodné při ukládání poplatku zohledňovat i kritéria systémové významnosti. S ohledem na vymezené odpovědnosti za finanční stabilitu jsme názoru, že poplatek je třeba směřovat do národních fondů. V této souvislosti nejsme proti zkoumání zapojení depozitních garančních schémat (DGS), za podmínky striktního oddělení prostředků pro výplatu náhrad vkladatelům od prostředků využitelných pro řešení důsledků krizí. DGS chápeme v tomto ohledu jako strukturu fungující pro soustředování prostředků. Jejich využitím by mohlo dojít k úspoře nákladů na vznik nových struktur, pokud by to vyžadovalo zvolené řešení. Nepodporujeme nakládání s těmito prostředky na nadnárodní úrovni. Podporujeme též další zkoumání problematiky wind-down plans a resolution a recovery plans.

Součástí tohoto balíčku by měla být i pravomoc regulátora ukládat efektivní opatření (např. snížení kapitálových požadavků či upuštění od některých požadavků) v případě hrozícího pádu instituce.

Nepovažujeme za žádoucí omezovat aktivity finančních institucí, tato pravomoc by měla zůstat opatřením, které by orgány dohledu měly používat za situace, kdy jsou shledány nějaké nedostatky ve fungování příslušné instituce.

Nepřikláníme se také k administrativnímu omezování velikosti finančních institucí. Domníváme se, že je třeba posílit nástroje využívané orgány dohledu, které by jim umožnily zasáhnout, pokud je struktura a řízení dané skupiny nepřehledné, avšak stanovování různých stropů nepředstavuje, podle našeho názoru, správnou cestu k stabilnímu a funkčnímu finančnímu trhu.

## **Single rule book in banking**

### **K otázkám 49 až 52**

Česká republika obecně podporuje snahu o odstraňování národních diskrecí a sjednocování pravidel. Pokud jde o výši rizikové váhy u úvěrů zajištěných obchodními nemovitostmi, uvítali bychom však ponechání národní diskrece. V České republice není v současné době použití této preferenční rizikové váhy umožněno, neboť při přípravě legislativy implementující CRD nebyly shledány skutečnosti odůvodňující její zavedení.

Pokud jde o možnost upustit od podmínky závislosti rizikovosti dlužníka na hodnotě obytné nemovitosti (waiver), podporujeme nastavení velmi obezřetných podmínek. Domníváme se,



že je třeba zajistit, aby míra ztrát použitá v regulaci byla dostatečně obezřetná, zvláště za předpokladu, že by byl upraven dosavadní režim (diskrece pro regulátora).

Pokud jde o bližší specifikaci v příloze VI, části 1, bodu 48 d), souhlasíme s nahrazením vágního ustanovení. „Loan to Value“ (LTV) by bylo třeba stanovit až na základě odpovídajícího vyhodnocení. Domníváme se nicméně, že zmiňovanou hodnotu LTV ve výši 80% je možné považovat za základ další diskuze s cílem zabránit negativním dopadům na tento důležitý segment trhu.

Pokud jde o zohlednění ekonomického cyklu, návrhy vítáme, bude však nezbytné jejich bližší vymezení vč. rozpracování. Zavedení zcela nových indikátorů vidíme jako velmi problematické. Pokud by převážily názory uvažovat i tímto směrem, domníváme se, že případné další indikátory by mohly být součástí Pilíře II. Spíše však doporučujeme vycházet z již existujících postupů – tedy zejména širšího využití „the mortgage lending value“ (MLV).

Podporujeme zachování odlišného zacházení s obytnými nemovitostmi a komerčními nemovitostmi. Vyšší rizikové váhy a přísnější podmínky pro přidělení preferenční rizikové váhy mají své opodstatnění zejména u komerčních nemovitostí, které mohou být hůře zpeněžitelné.

Pokud by byl zaveden „hard“ test u úvěrů zajištěných komerčními nemovitostmi jako obecná podmínka pro uplatnění preferenční rizikové váhy (doplnění bodu 53a), chtěli bychom upozornit, že ponechání „hard“ testu jako podmínky pro uplatnění „waiver“ v bodě 58 lze považovat za nerelevantní.