



Komplex nových opatrení zameraných na zmiernenie rizík a posilnenie bankového sektora

Matúš Petrik
Národná banka Slovenska

Európska komisia v odpovedi na požiadavku Rady Ecofin ďalej posilniť stabilitu európskeho bankového sektora pripravila komplex opatrení zameraných na ďalšie znižovanie rizika v tomto sektore. Predložený návrh popritom sleduje aj ďalšie ciele, akými sú zosúladenie s bazilejskými štandardmi, zníženie regulačného zaťaženia pre menšie banky a podpora malého a stredného podnikania. Zatiaľ čo prakticky všetky zúčastnené strany vítajú väčšinu navrhovaných zmien, kontroverznou zostáva otázka ďalšieho posilňovania voľnosti cezhraničného toku kapitálu a likvidity v rámci bankových skupín pôsobiacich vo viacerých členských štátoch, keďže zatiaľ nie je dobudovaný tretí pilier bankovej únie. Príspevok sa zameriava na vybrané tematické okruhy návrhu, ktorý sa v súčasnosti prerokúva v pracovných skupinách Rady Ecofin.

- 1 CRR/CRD IV Review. Európska komisia. 23.11.2016. dostupné na: http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/crr-crd-review/index_en.htm
- 2 Ide o doposiaľ neprevzaté regulačné štandardy týkajúce sa ukazovateľa finančnej páky, dlhodobej likvidity, ukazovateľ stabilného financovania, nové štandardy v oblasti kreditného rizika protištátnosti, trhového rizika, (Fundamental Review of the Trading Book), prevzatie TLAC štandardov pre globálne systémovo významné banky atď. Samostatnou oblasťou je napríklad prevzatie účtovných štandardov IFRS 9 (Finančné nástroje) s novovytvoreným konceptom tzv. očakávaných strát a ich zapracovanie do legislatívy v oblasti bankovníctva.
- 3 Len návrh novely nariadenia CRR má vo verzii predloženej Rade 298 strán.
- 4 V čase písania tohto príspevku sú známe prvé postoje členských štátov k jednotlivým návrhom.
- 5 Jednou z nich je, že banka plní kapitálové požiadavky a požiadavky na likviditu na konsolidovanej úrovni.

Snaha o výraznejší posun v oblasti tretieho piliera bankovej únie (prijatie európskeho systému ochrany vkladov) a uplatnenie zásadných výhrad od väčšiny členských štátov, najmä k jeho implementácii za súčasných podmienok nastavených v tejto oblasti, prispeli k vydaniu rozhodnutia Rady pre hospodárske a finančné záležitosti (Ecofin). Toto rozhodnutie spočíva v zavedení ďalších opatrení do bankovej legislatívy s cieľom zmierniť rizikovosť bánk.

Európska komisia v nadväznosti na tieto skutočnosti v krátkom čase (23. novembra 2016) zverejnila¹ komplexný návrh zásadných zmien v predpisoch upravujúcich oblasť bankovníctva (CRR/CRD, BRRD, SRMR) a tzv. balík na zmiernenie rizík (*risk reduction package*) zohľadňujúci aktuálny a ďalší vývoj, ktorý bol predmetom diskusií na pôde bazilejského výboru.² Výsledkom mnohých aktivít a nespočetných diskusií je tento komplexný návrh prinášajúci vo viacerých ohľadoch podstatné zmeny, pričom ambíciou maltského predsedníctva v Rade EÚ je ešte počas svojho pôsobenia dosiahnuť dohodu o ucelenej podobe návrhu, prípadne dosiahnuť ambicióznejší plán, ktorým je finálne schválenie a publikovanie týchto návrhov v Úradnom vestníku Európskej únie. Vzhľadom na rozsiahlosť spomínaných návrhov³ nie je ambíciou tohto príspevku spomenúť všetky možné vecné aspekty predkladaných návrhov, a už vôbec nie posudzovať ich pozitíva či slabšie stránky v technickej rovine. V tomto rozsahu a v tomto čase⁴ by sme sa chceli zamerať len na najzásadnejšie tematické okruhy a vyjadriť predbežný názor, do akej miery sa podarilo Komisii naplniť svoje pôvodné zámery. Popri hlavnom ciele znižovania rizika v súvahách bánk sleduje návrh v čiastkových oblastiach aj niektoré ďalšie ciele, ktoré v jednotlivostiach môžu byť v rozpore s týmto hlavným cieľom. Za všetky prípady možno spomenúť znižovanie

rizikových váh na financovanie infraštruktúrnych projektov (v súlade s tzv. Investment Plan for Europe). Ďalšími čiastkovými deklarovanými cieľmi sú zosúladenie s medzinárodnými štandardmi, podpora malého a stredného podnikania, znižovanie regulačnej záťaže pre malé a stredné banky (proporcionálna pravidiel) či ďalšie prehlbovanie harmonizácie pravidiel bankovej únie.

Z prvotných diskusií prebiehajúcich medzi členskými štátmi a Komisiou v rámci pracovných skupín Rady EÚ sa ukazuje, že problémom nie je formulácia zámeru zmiernenia rizikivosti bánk, tá je nespochybniteľná a Komisia aj členské štáty ju vnímajú rovnako.

VÝZNAMNÉ ZMENY V NÁVRHU K NOVEJ BANKOVEJ REGULÁCIÍ

Z hľadiska Slovenskej republiky je najvýznamnejšou témou udeľovanie výnimiek na individuálne plnenie požiadaviek na kapitál a likviditu zo strany bánk v cezhraničnom kontexte (tzv. *cross-border capital and liquidity waivers*). Podľa predloženého návrhu Komisie bude možné v rámci cezhranične pôsobiacich bankových skupín za predpokladu splnenia stanovených podmienok⁵ udeliť výnimku na plnenie individuálnych požiadaviek a požiadaviek na likviditu dcérskych spoločností (bánk) v rámci týchto skupín. V prípade platobnej neschopnosti týchto bánk budú ich záväzky zabezpečené ručením materských spoločností do výšky požiadaviek na vlastné zdroje, resp. na likviditu dcérskej spoločnosti, ktorej bola udelená výnimka a ktoré by inak musela plniť na individuálnej úrovni. Toto ručenie bude do výšky 50 % zabezpečené finančnými zárukami. Zo samostatných subjektov – dcérskych spoločností zahraničných bankových skupín sa tak de facto v konečnom dôsledku stanú pobočky zahraničných bánk. Významný rozdiel spočíva v tom, že náklady prípadného odškodňovania



tzv. chránených veriteľov znáša domovský štát týchto dcérskych spoločností, ktorý zároveň stratil najúčinnjší nástroj regulácie – individuálne požiadavky na kapitál a likviditu, a nie domovský štát banky so zahraničnou pobočkou v inom členskom štáte. Je síce pravda, že udeľovanie výnimiek na individuálne plnenie likvidity v cezhraničnom kontexte bolo možné už aj podľa súčasnej legislatívy (článok 8 CRR), členské štáty však mali časovo obmedzenú možnosť prijatia vlastnej národnej legislatívy o likvidite, ktorej sa táto výnimka netýkala, a súčasne pozícia samotnej ECB ako orgánu dohľadu významných bánk v kontexte SSM sa vyvinula tak (v rámci tzv. harmonizácie národných volieb), že významná časť likvidity v prípade najvýznamnejších bánk musela naďalej zostať na úrovni dcérskych spoločností. Komisia tento návrh považuje za opatrenie zmiernujúce rizikovosť európskeho bankového sektora ako celku, vzhľadom na to, že podporuje cezhraničný pohyb kapitálu v rámci bankových skupín (a tým jeho efektívnejšie umiestnenie, efektívnejšie riadenie likvidity) a prispieva k zvýšeniu stability bankových skupín pôsobiacich vo viacerých členských štátoch. Na druhej strane členské štáty takmer bez výnimky⁶ návrh Komisie v jeho súčasnej podobe odmietajú, keďže sa obávajú potenciálneho dosahu na verejný zdroj v prípade nesolventnosti dcérskych spoločností pôsobiacich v takomto režime a návrh rozhodne nevnímajú ako znižujúci riziko.

Podobné spory vznikajú pri viacerých ďalších čiastkových problémoch, najmä pri výpočte ukazovateľa finančnej páky, kde sa nezapočítavajú vnútrogrupinové expozície, čo možno vnímať nie ako opatrenie zmiernujúce riziko, ale naopak, ako opatrenie zvyšujúce riziko. Zavedenie povinného plnenia ukazovateľa finančnej páky pre európske banky je pritom nespochybniteľný posun vpred smerom k lepšiemu zachyteniu ich rizík v rámci bankovej regulácie. V časoch krízy sa spätne ukázalo, že tento zdanlivo jednoduchý finančný ukazovateľ predstavoval najlepší indikátor budúcej nesolventnosti bánk (korelácia jeho neplnenia s nesolventnosťou bánk bola spomedzi všetkých ukazovateľov najvyššia).

Kladne môže pôsobiť aj zavedenie tzv. čistého ukazovateľa stabilného financovania (*Net Stable Funding Ratio*), ktoré má zmiernovať neúmerny nesúlad medzi splatnosťou záväzkov a pohľadávok banky (*maturity mismatching*), a to tým, že stanovuje bankám povinnosť zabezpečiť krytie dlhodobých záväzkov na obdobie jedného roka – v normálnych, ako aj v stresových podmienkach – dlhodobými zdrojmi. Časový súlad počas tohto obdobia jedného roka sa vyjadří ako podiel tzv. položiek poskytujúcich stabilné financovanie a položiek vyžadujúcich stabilné financovanie, ktorý musí byť vždy aspoň na úrovni 100 %.

Rovnako pozitívne sa vníma opatrenie zavádzajúce celosvetovo harmonizovaný štandard indikujúci celkovú schopnosť absorbovať straty (tzv. TLAC) do systému minimálnej požiadavky na vlastné zdroje a oprávnené záväzky pre eu-

rópske globálne systémovo významné banky, ako aj ďalšie kroky spresňujúce a zlepšujúce funkčnosť celého tohto mechanizmu.

Významné zmeny nastávajú v oblasti merania a posudzovania trhového rizika, resp. konceptu obchodnej knihy – s cieľom lepšie zachytiť a vážiť riziká, ktoré sa v kríze ukázali ako nedostatočne podchytené, ako aj presnejším vymedzením obchodnej knihy predchádzať niektorým možnostiam regulačnej arbitráže zo strany bánk. Nový štandard obsahuje revidované pravidlá pre používanie interných modelov na výpočet požiadaviek na vlastné zdroje kryjúce trhové riziko, ako aj nový štandardizovaný prístup nahrádzajúci doterajší. Zároveň sa v súlade so zásadou proporcionality zavádzajú niektoré výnimky a zjednodušenia pre obchodné knihy. Dochádza tiež k zmenám v meraní úrokového rizika v rámci bankovej knihy.

K rozsiahlym zmenám dochádza aj v prípade nového štandardu pre výpočet kreditného rizika protistrany v rámci tzv. štandardizovaného prístupu, ktorý sa týmto z bazilejských štandardov preberá do európskej legislatívy. Nový je aj režim posudzovania expozícií voči centrálnym protistranám.

Významná zmena v oblasti veľkej majetkovej angažovanosti sa týka zúženia bázy, z ktorej sa veľká majetková angažovanosť počíta. Z doterajšej širšej bázy tzv. prípustného kapitálu sa podľa návrhu veľká majetková angažovanosť bude počítať len z užšej základne kapitálu Tier 1.

V oblasti kapitálových požiadaviek stanovených v rámci druhého piliera na základe smernice CRD IV dochádza k zúženiu možnosti stanovovania týchto požiadaviek len z mikroprudenciálnych dôvodov, teda už nie len s makroprudenciálnym cieľom. Dochádza aj k zavedeniu nového konceptu, tzv. *capital guidance*, t. j. k nezáväznému stanoveniu kapitálových požiadaviek zo strany samotných bánk nad rámec požadovaných, s potenciálnou možnosťou sankcionovania. Vyjasňuje sa aj poradie druhého piliera a kapitálových vankúšov, ako aj dôsledkov pre výšku rozdeliteľných zdrojov.

Množstvo zjednodušujúcich režimov a regulačných úľav je nepochybne pozitívnym posunom v rámci plnenia čiastkového cieľa predkladaných návrhov, týkajúceho sa lepšej proporcionality uplatňovaných pravidiel. Najdôležitejšiu zmenu v tomto ohľade, zníženie frekvenciu vykazovania finančných ukazovateľov pre malé inštitúcie definované ako inštitúcie, ktorých celková priemerná ročná výška aktív počas posledných štyroch rokov neprevyšuje 1,5 mld. eur, však orgány dohľadu členských štátov vnímajú rovnako negatívne. Náklady vykazovania by mali byť totiž znižované skôr v rozsahu jednotlivých výkazov ako vo frekvencii ich predkladania.

Zostáva teda veriť, že prijatie navrhovaných, všeobecne prijímaných pozitívnych zmien predkladaného komplexu návrhov nebude zablokované v dôsledku odlišných pozícií účastníkov legislatívneho procesu.

⁶ I keď v zmysle tradičných a opakujúcich sa delení členských štátov pri problémoch tohto typu návrh stavia do protichodných pozícií tzv. hostiteľské a domovské členské štáty, návrh odmietajú aj tradične vnímané tzv. domovské členské štáty, napr. Nemecko a Francúzsko.