Stanovisko České národní banky ke konzultačním dokumentům Basilejského výboru pro bankovní dohled "Posílení odolnosti bankovního sektoru“ a „Mezinárodní rámec pro měření a řízení rizika likvidity

Uvedené materiály BCBS předkládají ke konzultaci návrhy týkající se několika oblastí bankovní regulace.
Jde o:

1) zvýšení kvality, transparentnosti a konzistentnosti **kapitálu**,
2) **pokrytí rizika protistrany** vyplývající z derivátů, repo obchodů a obchodů s cennými papíry a využití externích ratingů v regulaci,
3) využití **externích ratingů** v regulaci s cílem jeho snížení a posílení interních analýz,
4) zavedení **ukazatele pákového poměru (leverage ratio)** do regulace s cílem omezit míru (narůstání) využívání cizích prostředků v bankovním sektoru k financování expozic,
5) řešení **otázek procykličnosti** – několika způsoby, např. podporou tvorby opravných položek založených na odhadu očekávaných ztrát dle návrhu IASB[1] a vytváření kapitálových polštářů nad rámec minimální kapitálové přiměřenosti, které by vznikaly v důsledku omezení distribuce kapitálu,
6) **posílení likvidity** – zavedení dvou ukazatelů pro výpočet minimálního likvidního polštáře, který by měly banky průběžně udržovat, a dalších několika nástrojů pro sledování a posuzování rizika likvidity

Obecně ČNB zdůrazňuje potřebu provést důkladné otestování celého konceptu, nejlépe i opakovanou, aby se předešlo neuváženému zavedení regulace s velmi těžko odhadnutelnými dopady. Domníváme se, že otestování a analýza dopadů by měla mít přednost před časovým hlediskem urychleného zavedení, neboť tato řešení mají předejít dalším krizím, ale neřeší krizi současnou.

Dále je uvedeno stanovisko k jednotlivým dílčím oblastem.

Stanovisko ČNB ke kapitálu

Navržené úpravy v oblasti kapitálu považujeme za správný krok. Podporujeme posílení role tier 1 a zavedení požadavků na minimální výši core tier 1 a celkový tier 1. Budou-li tyto nastaveny v dostatečné míře, mohlo by dojít ke zlepšení kapitálové struktury a kapitálové situace bank.

Česká národní banka dlouhodobě uplatňuje konzervativní přístup v oblasti kapitálu, dosud nepřipouští započítání hybridních nástrojů do tier 1[2]. Podporujeme rovněž zrušení tier 3 kapitálu, neboť schopnost naplnit funkci kapitálu u podřízených dluhů se splatností 2 roky, která je pro tier 3 postačující, vidíme jako velmi omezenou.

[1] International Accounting Standard Board.
[2] Po transpozici novely směrnice o kapitálových požadavcích (CRD II) do vyhlášky č. 123/2007 Sb. hybridní nástroje bude možné za určitých podmínek a se souhlasem České národní banky zahrnovat do tier 1, neboť tato směrnice hybridní nástroje jako složku tier 1 výslovně zavádí.

Taktéž podporujeme harmonizaci položek snižujících kapitál a jejich aplikaci již v rámci stanovení core tier 1 resp. tier 1[3]. V neposlední řadě rovněž plně podporujeme zavedení požadavků na uveřejňování detailních informací ke kapitálu, které považujeme za velmi přínosné.

Stanovisko ČNB k riziku protistrany

Vyjadřujeme pochybnost, zda cíl, který si Basilejský výbor vytkl v oblasti rizika protistrany, tzn. zvýšit kapitálové požadavky k tomuto riziku, bude ve všech případech naplněn. Rozumíme tomu, že Basilejský výbor svými návrhy usiluje o určité omezení volnosti ve stanovení kapitálových požadavků prostřednictvím EPE modelů. Modely EPE nejsou ve výpočtu kapitálových požadavků nijak omezující, problém spatřujeme ve stanovení očekávané kladné expozice. Nejsme si jisti, zda navržené úpravy problém vyřeší, spíše se obáváme, že existující komplikovanost ještě posílí. Domníváme se, že by pozornost měla být spíše zaměřena na fundamentální problémy spojené s výpočty kapitálových požadavků a měla by být spíše řešena otázka, zda kapitálové požadavky stanovené na základě EPE modelů mohou ještě naplňovat smysl regulatorního kapitálového požadavku.

Stanovisko ČNB k externím ratingům

Navrhované změny jdou podle našeho názoru správným směrem. S většinou z nich lze zcela souhlasit, např. posílení vlastních (interních) rizikových analýz. Je však otázkou, zda např. navrhovaná formulace požadující, aby banky v Pilíři 2 pouze zvážily promítnutí větší míry rizika, zejména u expozic bez ratingu, do kapitálové přiměřenosti, není příliš volná a ve své podstatě nic neříkající. Domníváme se, že požadavek na zohlednění vyššího rizika v Pilíři 2 by měl být stanoven přesněji, např. banka je schopna prokázat orgánu dohledu, jak toto zvýšené riziko promítla do vnitřně stanoveného kapitálu.

Dále navrhované odstranění požadavku na konkrétní ratingový stupeň u uznaných poskytovatelů zajištění samozřejmě odstraní skokový efekt, nicméně značně rozšíří řady uznaných poskytovatelů, konkrétně při použití tzv. foundation IRB přístupu vlastně na kohokoliv, kdo má interní rating. Jinými slovy pro uznání poskytovatele postačí, aby měl interní rating pouze o stupínek vyšší než dlužník. Proto navrhujeme zvážit doplnění pravidla, že banka má mít rozumně vymezen okruh uznatelných poskytovatelů zajištění tak, aby byl zajištěn dostatečný rozdíl vyšší kvality poskytovatele ve srovnání s dlužníkem a nebyli akceptováni poskytovatelé zajištění v nižších spekulativních stupních.

Stanovisko ČNB k pákovému poměru

Podle našeho názoru je pákový poměr vhodným doplňujícím ukazatelem pro monitorování jednotlivých bank i bankovního sektoru jako celku. Je však třeba důkladně otestovat možné varianty jeho konstrukce. Komplikovaná bude zřejmě i jeho kalibrace, Basilejský výbor zatím neuvádí žádný návrh hodnoty nebo rozmezí, ve kterém by se měl ukazatel pohybovat.

Chápeme snahy Basilejského výboru začlenit pákový poměr *(leverage ratio)* do Pilíře 1 z důvodu omezení nadměrného nárůstu bilanční a mimobilanční sumy a tím i snížení rizika.

[3] V ČR se takto již postupuje.

Za vhodnější bychom však považovali zařadit tento ukazatel jako nástroj pro supervisory review v rámci Pilíře 2, aby byla zachována větší flexibilita přístupu v tomto ohledu a zůstala zachována priorita rizikově založeného ukazatele kapitálové přiměřenosti.

Navíc podobný vliv mohou mít i navrhované kapitálové polštáře, které by banky měly vytvářet, proto by bylo vhodné zvážit, zda nedat případně přednost pouze jednomu z těchto omezení, resp. zda provést ještě změny v konstrukci rizikově vážených expozic.

Stanovisko ČNB k procykličnosti

Zastáváme názor, že do doby, než bude jednoznačně prokázána případná nedostatečnost konceptu a ověřena vhodnost navrhovaných řešení, problém cykličnosti kapitálových požadavků by měl být řešen v rámci výkonu dohledu a s maximálním využitím nástrojů, které již jsou k dispozici v současné regulaci. Z návrhů Basilejského výboru týkajících se budoucích úprav konceptu Basel II podporujeme zejména řešení problematiky opravných položek v souladu s pravidly pro účetnictví.

K zavedení kapitálových polštářů nad rámec minimální kapitálové přiměřenosti je problematické se vyjádřit bez hlubší analýzy. Zejména zvažované zavedení druhé složky polštáře vázané na makroekonomický vývoj však považujeme za značně tvrdé a obtížně nastavitelné. Nejsme zcela proti povinnosti kapitálový polštář vytvářet, avšak preferovali bychom větší flexibilitu přístupu s ohledem na rozdílnost jednotlivých institucí a ekonomik (např. zavedení práva orgánu dohledu požadovat vytvoření takového polštáře v rámci pilíře 2, avšak ne paušálně stejný polštář pro všechny).

Basilejský výbor si je těchto problematických bodů také vědom a předpokládá diskreci národních orgánů dohledu vzít při rozhodnutí o této složce kapitálového polštáře do úvahy širší souvislosti převládající v daném časovém okamžiku. Na druhé straně diskrece orgánů dohledu mohou vytvářet nerovnocenné podmínky pro podnikání bank v různých jurisdikcích, což by mohlo vést ke geografickému přelévání bankovního podnikání, a tím k jeho ještě větší volatilitě a cykličnosti. Určitým jednotným 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 Evropské unie by tuto úlohu mohla plnit nově zřizovaná Evropská rada pro systémová rizika (ESRB).

Stanovisko ČNB k posílení likvidity

S aktuálním návrhem ukazatelů likvidity souhlasíme. Koncept vysoce likvidních aktiv jako takový bude vždy v sobě zahrnovat určitou míru nejistoty, neboť v období vážné krize, jak ukázala i zkušenost České republiky, je možné považovat za skutečně stoprocentně likvidní nástroj pouze hotovost. Návrhy budou nicméně ještě prověřovány v rámci analýzy dopadů, která by měla přinést konkrétnější odhady dopadů připravované regulace.

Vítáme i návrhy indikativních ukazatelů pro účely sledování (monitoring).