

Tematický článek o finanční stabilitě ——— 2/2021

Přístup ČNB ke stanovení kapitálové rezervy pro jiné systémově významné instituce: historie a současnost

Lukáš Pfeifer



Česká národní banka ——— Tematický článek o finanční stabilitě ——— 2/2021

Tematické články o finanční stabilitě reagují na vybrané aktuální otázky týkající se problematiky finanční stability. Jejich cílem je edukativní a nenáročnou formou seznamovat veřejnost s výsledky analýz finanční stability a s konkrétními aspekty makrobezpečnostní politiky ČNB. Jsou samostatnou publikační řadou podporující analýzy a závěry Zprávy o finanční stabilitě.

Názory obsažené v tomto článku jsou názory autorů a neodrážejí nezbytně oficiální pozici České národní banky.

Editor: Libor Holub

Koordinátor: Jan Janků

PŘÍSTUP ČNB KE STANOVENÍ KAPITÁLOVÉ REZERVY PRO JINÉ SYSTÉMOVĚ VÝZNAMNÉ INSTITUCE: HISTORIE A SOUČASNOST

Lukáš Pfeifer¹

Článek představuje přístup ČNB ke stanovení kapitálové rezervy omezující rizika spojená se systémovou významností institucí v regulačním prostředí CRD IV a jeho změny vyvolané transpozicí směrnice CRD V do českého právního řádu. Článek rovněž osvětluje důvody rozdílných přístupů v členských zemích EU před transpozicí směrnice CRD V a shrnuje legislativní kroky směřující k jejich harmonizaci. ČNB dosud využívala pro účely omezení rizik spojených se systémovou významností bank, podobně jako několik dalších národních makrobezpečnostních orgánů v Evropě, kapitálovou rezervu ke krytí systémového rizika. Novelizovaná směrnice CRD tento postup neumožňuje, a pro tyto účely je dále možné využívat výhradně kapitálovou rezervu pro systémově významné instituce. Článek vedle vysvětlení základních principů současného přístupu ČNB ke stanovení této rezervy ukazuje úroveň jeho dopadu do výše kapitálového požadavku domácích systémově významných institucí.

I. ÚVOD

Kapitálové rezervy omezující rizika spojená se systémovou významností institucí byly do regulace zavedeny jako součást reformy reagující na globální finanční krizi. V regulaci platné v EU k tomuto účelu slouží rezerva pro globálně systémově významné instituce (dále G-SVI) a rezerva pro jiné systémově významné instituce (dále J-SVI). Cílem těchto rezerv je omezit rizika spojená s potenciální destabilizací systémově významných institucí, což by mohlo mít závažné nepříznivé dopady na finanční systém a celou ekonomiku. Rezervy by tak měly zajistit vyšší odolnost klíčových institucí bankovního sektoru vůči nepříznivému vývoji ekonomiky, a umožnit tak i v takové situaci poskytování bankovních služeb reálné ekonomice.

Instituce označené jako J-SVI představovaly ke konci roku 2018 více než dvě třetiny aktiv bankovního sektoru EU (EBA, 2020) a téměř 80 % aktiv domácího bankovního sektoru k polovině roku 2021. Pro jejich identifikaci byly makrobezpečnostními orgány převážně využívány Pokyny EBA (EBA, 2014). Přístup ke stanovení související sazby rezervy byl však v členských zemích EU rozdílný. Jednotlivé národní orgány postupovaly podle vlastních metodik a vzhledem k tomu, že regulační horní hranice sazby rezervy J-SVI neumožňovala v některých případech plně omezit rizika spojená se systémovou významností institucí, využívaly některé země včetně České republiky pro tyto účely kapitálovou rezervu ke krytí systémového rizika (dále KSR). Přepracovaná část směrnice CRD V týkající se kapitálových rezerv, která byla transponována v České republice 1. října 2021, na tuto situaci reaguje. Jednak zvyšuje horní hranici sazby rezervy J-SVI o 1 p. b. na 3 %, jednak ale neumožňuje využití rezervy KSR ke krytí rizik spojených se systémovou významností institucí. To vyvolalo potřebu změny přístupu ke stanovení těchto rezerv v domácím bankovním sektoru. Článek proto představuje postupy ČNB při určení jiných systémově významných institucí a stanovení sazby rezervy J-SVI, která se bude uplatňovat v návaznosti na transpozici CRD V do národní legislativy.

Na úvod navazuje druhá kapitola popisující hlavní příčiny rozdílnosti v přístupech k omezení rizika systémově významnosti institucí v EU během platnosti směrnice CRD IV. Třetí kapitola popisuje legislativní změny v dané oblasti ve směrnici CRD V, které by spolu s aktualizací metodiky EBA stanovující dolní hranici sazby rezervy měly rozdílný přístup částečně omezit. Čtvrtá kapitola představuje přístup ČNB k identifikaci jiných systémově významných institucí a zejména ke stanovení sazby J-SVI platný po transpozici směrnice CRD V a jeho důsledky pro úroveň kapitálových rezerv v domácím bankovním sektoru. Pátá kapitola článek shrnuje a uzavírá.

II. PŘÍSTUPY K OMEZENÍ RIZIK SPOJENÝCH SE SYSTÉMOVOU VÝZNAMNOSTÍ INSTITUCÍ V EU PŘED TRANSPOZICÍ CRD V

V přístupech k omezení rizik spojených se systémovou významností institucí dosud panovala v EU značná rozdílnost, kterou nelze jednoznačně vysvětlit odlišnostmi daných institucí, podílem aktiv na HDP ani pozicí členské země ve

¹ Lukáš Pfeifer, Česká národní banka, sekce finanční stability, lukas.pfeifer@cnb.cz.

Autor za cenné komentáře děkuje Liborovi Holubovi, Václavu Brožovi, Tomášovi Konečnému, Janu Fraitovi, Heleně Sůvové, a Marcele Gronychové.

finančním cyklu (ESRB, 2020; EBA, 2020).² Částečně za ní stojí legislativní úprava horní hranice sazby rezervy J-SVI (část II.1) a zejména odlišný přístup k vlastnímu stanovení sazby (část II.2) v závislosti na míře systémové významnosti.

II.1 VLIV LIMITU HORNÍ HRANICE SAZBY REZERVY J-SVI PRO DCEŘINÉ SPOLEČNOSTI

Regulace CRD IV platná v EU a potažmo i v ČR od roku 2014 do roku 2021 umožňovala stanovit sazbu rezervy J-SVI do výše 2 %.³ Pro systémově významné instituce, které jsou dceřinými společnostmi evropských ovládajících institucí označených jejich domácími dohledovými orgány jako J-SVI nebo G-SVI, byl tento limit nastaven na úrovni vyšší z hodnot sazby J-SVI rezervy ovládající instituce nebo 1 % (článek 131, odst. 8 CRD IV).⁴

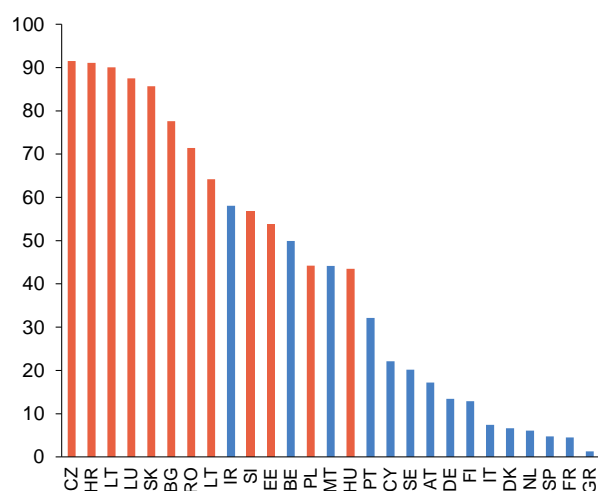
Existence limitu pro dceřiné instituce snižuje případnou možnost národních orgánů stanovit domácím institucím zapojeným do evropských bankovních skupin rezervu ve výši dostatečnou k pokrytí rizik pro domácí trh, neboť v jejich případě může být horní sazba rezervy nižší než obecný limit ve výši 2 %. ESRB (2020) uvádí, že u 30 evropských J-SVI byl závazný limit pro dceřiné instituce a horní hranice sazby pro ně tak byla nižší než 2 %.⁵ To se týká ve vyšší míře zemí střední a východní Evropy, pro které byl u většího podílu J-SVI institucí závazný nižší limit pro dceřiné instituce vlivem vyšší úrovně zahraničního vlastnictví bankovního sektoru (Graf 1). V některých členských zemích EU včetně ČR tak byla takto omezená sazba J-SVI rezervy pro dceřiné společnosti vyhodnocena jako nedostačující k pokrytí identifikovaných rizik (Skořepa a Seidler, 2013). Zároveň tím vznikala situace, kdy dvě instituce podobného systémového významu mohou mít stanovenou odlišnou sazbu rezervy J-SVI z důvodu odlišné systémové významnosti vlastníka a jeho sazby rezervy J-SVI v různých jurisdikcích EU. Taková situace není v souladu s rámcem BCBS pro domácí systémově významné instituce (BCBS, 2012), dle kterého by s institucemi mělo být při stanovení rezervy zacházeno srovnatelně bez ohledu na charakteristiky jejich vlastníka. Pokud tomu tak není, dochází k nedostatečnému pokrytí rizik

a k narušení principu rovných tržních podmínek. Vazba horní hranice sazby na charakter vlastníka instituce implikuje též potenciální volatilitu této kapitálové rezervy v případě zintenzivnění akvizičních a konsolidačních procesů v domácím a evropském bankovním sektoru.⁶ Další citlivou problematikou může být volatilita sazby rezervy J-SVI v důsledku změn (úprav, rozpuštění) ze strany makroobezřetnostních orgánů v mateřské zemi. Ta může vést v určitých případech k prohlubování nerovných tržních podmínek a případně i znesnadňovat kapitálové plánování institucí. Během koronavirové krize došlo v některých členských zemích k rozpuštění rezervy J-SVI (CY, FI, HU, NL; ESRB, 2021) s cílem rozšířit kapitálový prostor pro poskytování úvěrů⁷, a to i přesto, že nedošlo k poklesu skóre systémového významu těchto institucí. Tato praktická zkušenost naznačuje, že je vhodné vést nadále diskuzi o relevanci samostatné horní hranice sazby rezervy J-SVI pro dceřiné instituce, jejíž odstranění ČNB prosazovala již během konzultace při utváření směrnice CRD V (ČNB, 2018).

Rizika nedostatečného pokrytí rizik a narušení rovných tržních podmínek oslabují relevanci některých argumentů odůvodňujících specifickou horní hranici sazby J-SVI rezervy pro dceřiné instituce odvozené z výše sazby rezervy J-SVI/G-SVI mateřské společnosti. Dle jednoho z nich jsou u institucí patřících do velkých skupin s vyšší sektorovou a geografickou diverzifikací rizika účinněji řízena centrálně, a proto jsou méně náchylné vůči nepříznivým ekonomickým šokům než instituce v domácím vlastnictví, přičemž mají navíc přístup k podpoře od mateřské společnosti (EBA, 2020). Na druhou

Graf 1 Podíl zahraničního vlastnictví bankovních sektorů v EU

(v % k 2Q 2020)



Pramen: ECB

Poznámka: Červeně jsou vyznačeny země střední a východní Evropy.

² Konečný a Pfeifer (2020) k tomuto uvádějí, že za pozorovanou heterogenitou nastavení strukturálních rezerv stojí vedle úrovně projeveného úvěrového rizika (podíl nesplácených úvěrů na celkových úvěrech) právě podíl aktiv bank v zahraničním vlastnictví.

³ Z objemu rizikově vážených aktiv instituce.

⁴ Sazbu rezervy maximálně ve výši 1 % bylo možné stanovit, pokud byla rezerva mateřské skupiny nižší než 1 %.

⁵ Z celkových 187 identifikovaných evropských J-SVI nebo G-SVI bylo 56 dceřiných společností.

⁶ Jeden ze směrů omezení rizik nízké ziskovosti bankovního sektoru (Andreeva a kol., 2016 nebo ESRB, 2014).

⁷ Makroobezřetnostní orgán může v reakci na cyklický vývoj ekonomiky rozpustit (čl. 136, odst. 6 CRD IV) proticyklickou kapitálovou rezervu (blíže Holub a kol., 2020). Ovšem rezerva omezující rizika spojená se systémově významnými institucemi by rozpustěna být neměla a měla by být využita k absorpci ztrát nebo úvěrování ekonomiky až jako poslední z kapitálových rezerv (ČNB, 2020).

stranu Cull a kol. (2017) uvádějí, že zkušenosti z globální finanční krize ukazují, že zahraniční mateřské instituce mohou naopak působit jako zesilovač nepříznivých šoků, což může být relevantní zejména v případě synchronního šoku napříč ekonomikami EU. Další argument vychází z toho, že rezerva J-SVI je stanovena na základě dat na konsolidované úrovni. Nicméně konsolidovaná data zachycují pouze relativní důležitost dceřiné společnosti ve skupině. Zatímco tak její význam ve skupině může být velmi malý (nízké riziko systémové významnosti dceřiné společnosti pro mateřskou společnost), může být daná dceřiná instituce dominantním subjektem v členské zemi, kde působí (vyšší riziko systémové významnosti v členské zemi dceřiné společnosti, Tab. 1).

Tab. 1 Významnost domácích J-SVI ve skupině

(v %)

Dceřiná instituce	Skóre systémové významnosti	Dosud uplatňovaná KSR	Mateřská instituce	Skóre systémové významnosti	Sazba J-SVI/G-SVI	Podíl expozic mateřské a dceřiné
ČSOB	22,5	3,0	KBC Group (BE)	23,5	1,5	24,9
ČS	15,6	3,0	Erste Group (AT)	25,2	2,0	22,3
KB	15,1	3,0	Société Générale (FR)	18,5	1,0	3,9
UCB	11,0	2,0	UniCredit (IT)	30,1	1,0	3,4
RF	6,7	1,0	Raiffeisen Bank (AT)	14,6	2,0	8,4

Pramen: ČNB, ESRB, vlastní zpracování

S ohledem na omezenou horní hranici sazby rezervy J-SVI a klíčovou roli domácích J-SVI při financování ekonomiky proto řada členských zemí včetně ČR (Skořepa a Seidler, 2013) využila jiné legislativní možnosti tak, aby byla pokryta identifikovaná úroveň rizika souvisejícího se systémově významnými institucemi. Celkem jedenáct členských zemí evropského hospodářského prostoru (AT, CZ, DK, FI, HR, LI, NL, NO, SE, SK, UK) použilo rezervu KSR (ESRB, 2020).⁸ Například SE nebo NL využívaly vedle rezerv J-SVI také rezervu KSR ve výši 3 % aplikovanou na celkové expozice. Při jejím uplatnění na celkové expozice ale nebyla dle CRD IV (čl. 131, odst. 15 CRD IV) sčitatelná s rezervou J-SVI, a platila tak vyšší z obou rezerv. Závazná tak byla rezerva KSR ve výši 3 % bez ohledu na nastavení J-SVI rezervy. Některé členské země (např. SK) pak stanovily rezervu KSR pouze pro domácí expozice – v takovém případě byla sčitatelná s rezervou J-SVI. CZ, UK a DK využívaly místo J-SVI pouze rezervu KSR, která umožňovala nastavení vyšší horní sazby ke krytí rizika systémové významnosti institucí.

II.2 VLIV METOD POUŽÍVANÝCH PŘI STANOVENÍ SAZBY J-SVI

Proces stanovení sazby rezervy J-SVI začíná určením systémově významných institucí. Příslušnost k nim se posuzuje na základě harmonizovaných Pokynů EBA (EBA, 2014) pomocí skóre systémové významnosti. To se stanoví na základě hodnot řady indikátorů popisujících čtyři klíčové charakteristiky institucí: i) velikost, ii) nenahraditelnost pro ekonomiku, iii) význam přeshraničních činností a iv) propojenost s dalšími finančními institucemi. Dále lze dle Pokynů využít nepovinné indikátory a dohledové posouzení. To umožňuje zohlednit případné rozdílnosti bankovních sektorů či jednotlivých institucí, současně však zakládá jistou míru volnosti již při procesu identifikace J-SVI. EBA (2020a) uvádí, že v roce 2020 bylo označeno za J-SVI až na základě dodatečného dohledového posouzení 29 institucí (z celkových 196 J-SVI).

V dalším kroku dochází k vlastnímu stanovení sazby rezervy J-SVI. Neexistují pro to jednotné pokyny, a to z důvodu ponechání dostatečné volnosti národním makroobezřetnostním orgánům pro zohlednění zvláštností příslušného bankovního sektoru a jednotlivých institucí. Členské země EU tak používají různé metody k stanovení sazby rezervy J-SVI, nicméně většina pracuje s metodami založenými na přímém přiřazování sazby rezervy J-SVI podle skóre systémové významnosti stanoveném v procesu identifikace J-SVI. Nejvyužívanější metodou je tzv. intervalový přístup (bucketing approach), který skóre rozděljuje do několika intervalů (bucket), přičemž každému je přiřazena určitá sazba rezervy J-SVI a s rostoucím intervalem skóre roste i sazba. Významně menší skupina zemí využívá metody bez přímé vazby sazby na skóre systémové významnosti.⁹ Jedná se například o princip stejného očekávaného dopadu (tzv. EEI approach, viz Skořepa a Seidler, 2013) nebo využití zátěžových testů, kde je cílem stanovit sazbu tak, aby dopad selhání systémově významné instituce odpovídal dopadu selhání institucí systémově nevýznamných. Využívány jsou i kombinace uvedených metod, přičemž každá z nich obsahuje určitou míru tzv. dohledového posouzení (expertního úsudku), při kterém je kvantitativní přístup doplněn o širší kvalitativní holistické posouzení obecných charakteristik příslušného bankovního systému a systémové role instituce v něm. V nejčastěji využívaném intervalovém přístupu se expertní úsudek projevuje zejména v nastavení počtu košů, šíře intervalů a horní hranice sazby v nejvyšším intervalu. Počet košů se pohybuje od tří

⁸ Blíže k interakci strukturálních kapitálových rezerv viz ESRB (2017).

⁹ J-SVI skóre je i přesto nutné každoročně aktualizovat.

(AT) do dvanácti (DE), liší se absolutní horní hranice a úroveň sazeb přiřazených intervalům skóre (ESRB, 2020). V roce 2020 byla stanovena sazba rezervy J-SVI ve výši 0,5 % pro 36 institucí, sazba ve výši 1 % pro 49 evropských institucí a sazba ve výši 2 % pro 37 institucí. Některé země volí obecně obezřetnější přístup k nastavení rezervy než jiné. Zatímco v zemích jako je IT nebo SE implikuje skóre systémové významnosti ve výši 2500 b. b. sazbu rezervy J-SVI 0,75 – 1 %, v zemích jako je FR, LI nebo LV je to 1,5 % – 2 % (ESRB, 2021). Nejnižší úroveň skóre odpovídající 2% sazbě mělo AT (1000 b.b.), nejvyšší pak SI (5250 b. b.), přičemž v případě zemí jako IT nebo ES je maximální sazba J-SVI stanovena níže, než činila legislativní horní hranice 2 %. Celkově lze tedy říci, že využití rozdílných metod s odlišnými akcenty expertního úsudku při stanovení sazby rezervy J-SVI přispělo k jejímu rozdílnému nastavení napříč členskými zeměmi EU.

Na závěr procesu stanovení sazby dochází k její notifikaci v relevantních strukturách EU, kdy národní makrobezpečnostní orgán odůvodňuje určení institucí a nastavení sazby vzhledem k identifikovaným rizikům, což zajišťuje transparentnost celého procesu napříč zeměmi EU. Seznam J-SVI institucí v příslušné zemi a jejich sazby rezervy J-SVI jsou následně zveřejňovány na webových stránkách národních makrobezpečnostních orgánů i ESRB.¹⁰

III. NOVELIZACE PRAVIDEL VYUŽITÍ J-SVI A KSR

Rozdíly v nastavení sazby rezervy J-SVI byly v procesu přezkumu rámce makrobezpečnostní politiky v EU v minulých letech vnímány jako prvek, který potenciálně zakládá nerovné tržní podmínky (ESRB, 2017 nebo EBA, 2020). V návaznosti na to došlo k legislativním změnám makrobezpečnostního rámce v oblasti strukturálních rezerv v CRD V a úpravě metodiky EBA týkající se dolní hranice sazby J-SVI rezervy.

Změny obsažené ve směrnici CRD V vedou k tomu, že pro účely omezení rizik spojených se systémovou významností institucí lze využít výhradně kapitálovou rezervu J-SVI, nikoliv již tedy rezervu KSR. Rezervu KSR bude nadále možné využít ke krytí ostatních strukturálních rizik, a to navíc flexibilnějším způsobem. Zatímco dle směrnice CRD IV bylo možné KSR uplatnit pouze plošně pro všechny expozice nebo pro všechny domácí expozice, CRD V umožňuje aplikovat rezervu KSR i na sektorovou podmnožinu expozic (EBA, 2020b). Zároveň bude možné rezervu KSR využít ke krytí cyklických rizik, které nelze omezit pomocí CCyB.

Výše sazby rezervy J-SVI je nově omezena na úrovni 3%.¹¹ V případě domácích institucí, které jsou dceřinými společnostmi zahraničních institucí označených jejich domácími dohledovými orgány jako J-SVI nebo G-SVI, může být horní hranice sazby rezervy J-SVI nejvýše 1 p. b. nad výši stanovené sazby J-SVI, resp. G-SVI zahraniční instituce.¹² Dále se zjednodušuje sčitatelnost rezerv J-SVI, G-SVI a KSR. Při souběhu G-SVI a J-SVI kapitálové rezervy se použije vždy vyšší z nich. Vztahuje-li se na instituci současně rezerva KSR, přičítá se ke kapitálové rezervě pro J-SVI nebo G-SVI, avšak součet všech těchto rezerv by neměl být vyšší než 5 %, ledaže je udělen souhlas EK.¹³

Dalším krokem ke zvýšení harmonizace a zajištění konvergence přístupů členských zemí EU bylo stanovení nezávazné metodiky dolní hranice sazby rezervy J-SVI. Ta byla původně vytvořena v roce 2016 pro členské země bankovní unie a využívala skóre systémové významnosti stanovené dle Pokynů EBA spolu s intervalovým přístupem. V roce 2020 byla metodika upravena (EBA, 2020), přičemž je doporučeno její využití všemi členskými zeměmi EU od roku 2022. Stanovuje čtyři intervalové koše a jim odpovídající dolní hranice sazby J-SVI rezervy (Tab. 2), přičemž v šesti členských zemích by mělo dojít vlivem nové metodiky k navýšení sazby J-SVI rezervy u alespoň jedné instituce.¹⁴

Tab. 2 Intervalový přístup ke kalibraci minimální sazby J-SVI dle EBA

(v %)

Koš	Skóre	Sazba
1	–1249	0,25 %
2	1250–1949	0,50 %
3	1950–2899	0,75 %
4	2900–	1,00 %

Pramen: EBA (2020)

¹⁰ Pro přehled nastavení kapitálových rezerv v EU viz https://www.esrb.europa.eu/national_policy/systemically/html/index.en.html

¹¹ Zvýšení o 1 p. b. oproti horní hranici dle CRD IV, vyšší sazba se svolením Evropské Komise (EK).

¹² Konkrétně se jedná o nižší ze sazby 3 % a sazby J-SVI/G-SVI zahraniční instituce + 1 %. Jedná se tedy o navýšení o 1 p. b. oproti horní hranici dle CRD IV.

¹³ Zmíněné horní hranice pro samotnou sazbu J-SVI rezervy i pro její kumulaci s rezervou KSR mohou být překročeny pouze po udělení souhlasu EK.

¹⁴ Dle dotazníkového šetření EBA na datech ke konci roku 2019.

IV. PŘÍSTUP ČNB K OMEZOVÁNÍ RIZIK SPOJENÝCH SE SYSTÉMOVOU VÝZNAMNOSTÍ INSTITUCÍ V DOMÁCÍM BANKOVNÍM SEKTORU

IV.1 PŘED TRANSPOZICÍ CRD V: V LETECH 2014-2021

V domácím bankovním sektoru bylo pro rok 2021 (před transpozicí CRD V) identifikováno pět jiných systémově významných institucí (ČS, ČSOB, KB, UCB, RB).^{15,16} Tyto instituce byly povinny udržovat rezervu KSR ve výši 1–3 % dle jejich úrovně domácí systémové významnosti. Stanovení sazby rezervy KSR vycházelo z posouzení domácí systémové významnosti jednotlivých bank pomocí řady indikátorů popisujících čtyři klíčové parametry banky: velikost, nenahraditelnost pro ekonomiku, význam přeshraničních činností a propojenost s dalšími finančními institucemi. (Skořepa a Seidler, 2013). Výpočet domácí systémové významnosti institucí byl principálně založen na metodice EBA, ale lišil se v některých používaných ukazatelích. Hlavní metodický rozdíl byl ovšem v tom, že metodika EBA pro J-SVI pracuje primárně s údaji za konsolidované celky obsahující bankovní i (vybrané) nebankovní entity včetně těch se zahraničních účastí, zatímco metodika ČNB využívala pro stanovení sazby KSR údaje za jednotlivé banky na individuálním základě.

Všechny banky, které měly stanovenou nenulovou rezervu KSR, jsou dceřinými společnostmi zahraničních institucí označovaných svými domácími dohledovými orgány jako J-SVI či G-SVI (Tab. 1), a výše J-SVI nebo G-SVI rezervy zahraniční instituce tak ovlivňovala horní hranici sazby rezervy J-SVI, kterou bylo možné u příslušných domácích J-SVI uplatnit. Tab. 3 ilustruje dopad tohoto vlivu. Je patrné, že v případě využití rezervy J-SVI by u čtyř z pěti domácích J-SVI byla sazba, a tedy výše rezervy, nižší než u uplatněné rezervy KSR. Kapitálová rezerva omezující rizika spojená se systémovou významností by tak při využití J-SVI rezervy poklesla poměrně výrazně o 24 mld. Kč, tedy na 53 % úrovně rezervy KSR k polovině roku 2021.

Tab. 3 Sazby rezervy KSR pro domácí banky a legislativní možnosti dle CRD IV

(v %, pokud není uvedeno jinak, k 2Q 2021)

Instituce	Skóre systémové významnosti	Sazba KSR před transpozicí	Sazba J-SVI/G-SVI mateřské	Horní hranice sazby J-SVI dle CRD IV	Rozdíl oproti sazbě KSR	Rozdíl oproti sazbě KSR
ČSOB	22,5	3,0	1,5	1,5	-1,5	-6,1
ČS	15,6	3,0	2,0	2,0	-1,0	-5,4
KB	15,1	3,0	1,0	1,0	-2,0	-9,3
UCB	11,0	2,0	1,0	1,0	-1,0	-3,6
RB	6,7	1,0	2,0	2,0	1,0	2,0

Pramen: ČNB, výpočty autora

IV.2 PO TRANSPOZICI CRD V: SOUČASNOST

Od okamžiku účinnosti transpozice 1. října 2021 je možné k omezení rizik spojených se systémovou významností využívat výhradně rezervu J-SVI. ČNB bude pro určení J-SVI používat jako dosud skóre systémové významnosti stanovené na konsolidované úrovni dle Pokynů EBA (2014).

Pro účely stanovení sazby rezervy J-SVI bude ČNB využívat metodu intervalového přístupu, kdy interval skóre systémové významnosti odpovídá určité sazbě rezervy. Intervalový přístup je nejčastěji aplikovanou metodou mezi členskými zeměmi EU (v 17 zemích) a je využíván i na nadnárodní úrovni (EBA metodika minimální sazby J-SVI nebo metodika pro stanovení sazby G-SVI). Za nejvyšší sazbu v intervalu nejvyššího skóre ČNB zvolila horní hranici sazby J-SVI rezervy dle CRD V ve výši 3%.¹⁷ Je shodná i s nejvyšší sazbou KSR, kterou dříve využívala pro účely omezení rizik systémové významnosti, a zajišťuje tak kontinuitu, konzistenci a předvídatelnost makroobezřetnostní politiky ČNB v této oblasti. Využití šesti košů se stejnými intervaly (po 300 b. b.) umožňuje vhodně provázat odlišné úrovně systémové významnosti se sazbou rezervy. Metodická transparentnost procesu určení institucí a stanovení sazeb rezervy J-SVI napomáhá efektivnímu řízení kapitálu J-SVI. Každoroční přehodnocení jejich seznamu a výše sazby rezervy umožňuje

¹⁵ V souladu s metodikou EBA: <https://www.cnb.cz/cs/financni-stabilita/makroobezretnostni-politika/seznam-jinych-systemove-vyznamnych-instituci/>

¹⁶ Instituce PPF Financial Holdings a.s. byla ze seznamu J-SVI vyňata k 28. 6. 2021. Důvodem byla skutečnost, že k okamžiku platnosti nových ustanovení nařízení CRR II nenaplnovala charakteristiky podmiňující zařazení do seznamu. Tato instituce není pro účely článku řazena mezi J-SVI.

¹⁷ Současně i dřívější analýzy ČNB ukazují, že horní hranice rezervy J-SVI by měla být nejméně 3 %, aby kryla rizika spojená se systémovou významností (Skořepa a Seidler, 2013).

zohlednit změny ve vývoji dané instituce i bankovního sektoru (obchodní politika, fúze a akvizice apod.).¹⁸

Oproti předchozímu přístupu stanovení sazby rezervy KSR vycházejícímu z posuzování systémového významu individuální banky (Skořepa a Seidler, 2013) dochází k přechodu na hodnocení systémového významu na nejvyšším stupni regulatorní konsolidace dané instituce na úrovni ČR. Poté, co bude sazba J-SVI rezervy určena, porovná ČNB její výši s regulatorně přípustnou horní hranicí sazby J-SVI. V případě domácích institucí, které jsou dceřinými společnostmi zahraničních institucí označených jejich domácími regulátory jako J-SVI nebo G-SVI, bude horní hranice J-SVI rezervy upravena tak, aby vyhovovala podmínce omezení na úrovni 1 p. b. nad úroveň sazby J-SVI, resp. G-SVI zahraniční instituce. V dalším kroku ČNB přistoupí k dohledovému posouzení, během kterého budou v rámci konečné kalibrace sazby rezervy J-SVI zohledněna případná specifika dané instituce, zejména rizika spojená s jejich aktivitami ve třetích zemích. Tabulka 5 znázorňuje pro všechny J-SVI instituce sazbu stanovenou pomocí intervalového přístupu, její případnou úpravu dle legislativně stanovené horní hranice a sazbu uplatněnou po dohledovém posouzení.

Tab. 4 Intervalový přístup k nastavení sazby J-SVI rezervy dle přístupu ČNB

(v %)

Koš	Skóre	Sazba
1	425–724	0,5 %
2	725–1024	1,0 %
3	1025–1324	1,5 %
4	1325–1624	2,0 %
5	1625–1924	2,5 %
6	1925–	3,0 %

Pramen: ČNB

Kalibrace intervalovým přístupem provedená na datech k 2Q 2021 by za předpokladu neměnných portfolií vedla k poklesu kapitálu udržovaného před transpozicí CRD V z titulu KSR přibližně o 13 mld. Kč (o 25 % z dříve uplatněné KSR). Sazba rezervy J-SVI po kalibraci dle intervalového přístupu je nižší oproti dříve uplatněné úrovni KSR o 1 p. b. u ČS a KB a o 0,5 p. b. v případě UCB a RB. Omezení kvůli sazbě J-SVI mateřské instituce by pak vedlo ke snížení sazby ČSOB z 3 % podle intervalového přístupu na 2,5 % (J-SVI rezerva KBC činí 1,5 %). Samotný vliv omezení kvůli nastavení sazby J-SVI mateřské instituce by tak vedl ke snížení J-SVI rezervy o 2 mld. Kč (o 4 % z dříve uplatňované KSR).¹⁹ Po celkovém posouzení by tedy došlo k poklesu rezervy J-SVI oproti dříve využívané rezervě KSR o 15 mld. Kč (o 29 % z celkové dříve uplatněné KSR).

Tab. 5 Kalibrace rezervy J-SVI domácích institucí

(v %, pokud není uvedeno jinak, k 2Q 2021)

Instituce	Skóre systémové významnosti	Sazba KSR před transpozicí CRD V	Sazba J-SVI dle intervalového přístupu	Sazba J-SVI po zohlednění limitu CRD V	Sazba J-SVI po dohledovém posouzení (uplatněná)	Rozdíl oproti sazbě KSR (v p. b.)	Rozdíl oproti sazbě KSR (v mld. Kč)
ČSOB	22,5	3	3	2,5	2,5	-0,5	-2,0
ČS	15,6	3	2	2	2	-1,0	-5,4
KB	15,1	3	2	2	2	-1,0	-4,7
UCB	11,0	2	1,5	1,5	1,5	-0,5	-1,8
RB	6,7	1	0,5	0,5	0,5	-0,5	-1,0

Pramen: ČNB, výpočty autora

Na pokles kapitálové rezervy je však třeba se dívat nejen v kontextu celkové vybavenosti bankovního systému kapitálem, ale nově i z hlediska vybavenosti zdroji umožňujícími rekapitalizaci systémově významných institucí (MREL). Zavedení požadavků na MREL, které směřují k vytvoření předpokladů pro řešení potenciální krize instituce a zajišťují kritickou funkci v bankovním sektoru, má obdobný cíl jako rezerva J-SVI – omezit riziko plynoucí z destabilizace institucí významných pro bankovní sektor v dané zemi (blíže Kahoun, 2019). Pokles kapitálového požadavku vlivem nižší rezervy J-SVI oproti stávající KSR by tak neměl vést k významnému snížení odolnosti a finanční stability systémově významných institucí.

V. ZÁVĚR

Tematický článek uvádí hlavní důvody rozdílného přístupu k omezování rizik souvisejících se systémovou významností institucí v členských zemích EU v době platnosti směrnice CRD IV (2014–2021). Patřily k nim zejména nízká horní hranice sazby J-SVI rezervy pro dceřiné instituce zahraničních společností a využití odlišných metodických přístupů k stanovení sazby rezervy. Dále článek představuje legislativní změny vycházející zejména ze směrnice CRD V, které vytvářejí

¹⁸ Byly posuzovány i variantní přístupy ke stanovení sazby, které by omezily dopad přeměny KSR na J-SVI na celkovou výši této kapitálové rezervy. Dopady použitých přístupů by však zakládaly výraznější narušení stejných tržních podmínek dotčených institucí.

¹⁹ Pro identifikované J-SVI nemá dohledové posouzení vliv na úroveň jejich systémové významnosti (Tab. 5).

podmínky pro další harmonizaci přístupů členských zemí EU v této oblasti. Ty zahrnují povinnost využívat k omezení rizik spojených se systémovou významností institucí výhradně jen kapitálovou rezervu pro systémově významné instituce a zvyšují možnou horní hranici sazby J-SVI nezáviselí na souhlasu EK.

ČNB na změnu reaguje přechodem od využívání rezervy KSR k rezervě J-SVI. K určení seznamu J-SVI bude nadále využívat skóre systémové významnosti institucí na konsolidovaném základě v souladu s Pokyny EBA. Sazba rezervy J-SVI bude stanovena intervalovým přístupem s využitím skóre systémové významnosti na konsolidované úrovni případně upraveným o dohledové posouzení. Šest košů se stejnou šířkou intervalu umožňuje vhodně provázat odlišné úrovně skóre systémové významnosti se sazbou rezervy, přičemž nejvyššímu intervalu skóre bude odpovídat sazba rezervy 3 % v souladu s legislativní horní hranicí i předchozí nejvyšší úrovní uplatňované sazby KSR.

Nový přístup ČNB při využití dat k 2Q 2021 a předpokladu neměnných portfolií by vedl k poklesu kapitálové rezervy omezující rizika spojená se systémovou významností zhruba o 15 mld. Kč, resp. 29 % dříve využívané rezervy KSR. Hlavní důvodem je snížení sazby rezervy některých institucí v důsledku citlivějšího rozlišení míry systémové významnosti oproti přístupu využívanému pro stanovení sazby rezervy KSR (Skořepa a Seidler, 2013). Sazbu rezervy J-SVI dále snižuje u jedné instituce omezení plynoucí z výše sazby rezervy J-SVI mateřské společnosti. Přes celkový pokles výše rezervy by nemělo dojít k významnému snížení odolnosti a finanční stability systémově významných institucí, neboť určité oslabení objemu kapitálových rezerv vyvažuje postupné zavádění požadavku na MREL pro tyto instituce.

Transparentní přístup ČNB, který vychází z převládajících postupů v EU při určení J-SVI institucí a stanovení sazeb rezervy, posílí předvídatelnost směřování makroobezřetnostní politiky v oblasti kapitálových požadavků systémově významných institucí a schopnost efektivního kapitálového plánování J-SVI. Přetrvávající legislativní omezení horní hranice sazby pro dceřiné instituce odvozené od sazby mateřské společnosti však může narušovat rovné tržní podmínky domácích J-SVI a snižovat předvídatelnost sazby rezervy, a to zejména v případě neočekávaného ekonomického vývoje spojeného s rozpouštěním J-SVI mateřské společnosti či při změnách vlastnických struktur.

LITERATURA

Andreeva C., D., Grodzicki, M., Móré, C., Reghezza, A. (2019): *Euro area bank profitability: where can consolidation help?* European Central Bank, Financial Stability Review, 2.

BCBS (2012): *A Framework for Dealing with Domestic Systemically Important Banks* Bank for International Settlements. Přístup z internetu: <https://www.bis.org/publ/bcbs233.pdf>

BCBS (2013): *Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement*. Bank for International Settlements. Přístup z internetu: www.bis.org/publ/bcbs255.htm

Cull, R., Soledad Martinez Peria, M., Verrier, J. (2017): *Bank Ownership: Trends and Implications*, Working Paper Series, No 17/60, IMF.

ČNB (2018): *Odpověď ČNB na veřejnou konzultaci Evropské komise k přípravě revize rámce pro makroobezřetnostní politiku v EU*. Česká národní banka. Přístup z internetu: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/galleries/legislativni_zakladna/stanoviska_cnb/download/review_of_the_eu_macro-prudential_policy_framework_cz.pdf

ČNB (2020): *Zpráva o finanční stabilitě 2019/2020*. Česká národní banka. ISBN 978-80-87225-95-0.

CRD IV (2013): Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES.

CRD V (2019): Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/878 ze dne 20. května 2019, kterou se mění směrnice 2013/36/EU, pokud jde o osvobozené subjekty, finanční holdingové společnosti, smíšené finanční holdingové společnosti, odměňování, opatření a pravomoci v oblasti dohledu a opatření na zachování kapitálu.

EBA (2020a): *EBA Report on the appropriate methodology to calibrate O-SII buffer rates* European Banking Authority. Přístup z internetu: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961796/EBA%20report%20on%20calibration%20of%20OSII%20buffer%20rates.pdf

EBA (2020b): *EBA publishes final guidelines on the appropriate subsets of sectoral exposures in the application of a systemic risk buffer*. European Banking Authority. Přístup z internetu: <https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidelines-appropriate-subsets-sectoral-exposures-application-systemic-risk>

EBA (2014): *Guidelines on the criteria to determine the conditions of application of Article 131(3) of Directive 2013/36/EU (CRD) in relation to the assessment of other systemically important institutions (O-SIIs)*, EBA/GL/2014/10: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-criteria-to-assess-other-systemically-important-institutions-o-siis->

ESRB (2014). *Is Europe overbanked?* Reports of the Advisory Scientific Committee, 4/2014.

ESRB (2017): *Final report on the use of structural macroprudential instruments in the EU*. European Systemic Risk Board ISBN 978-92-9472-033-7

ESRB (2020): *A review of macroprudential policy in the EU in 2019*, European Systemic Risk Board, ISBN 978-92-9472-141-9.

ESRB (2021): *A review of macroprudential policy in the EU in 2020*, European Systemic Risk Board.

Holub, L., T. Konečný, L. Pfeifer, Brož, V. (2020): *Přístup ČNB k rozpouštění proticyklické kapitálové rezervy*. Tematický článek o finanční stabilitě 3/2020. Česká národní banka.

Kahoun, T. (2019) *Minimální požadavek na kapitál a způsobilé závazky (MREL): Obecný přístup České národní banky*. Tematický článek o finanční stabilitě 4/2019. Česká národní banka.

Konečný, T.; Pfeifer, L. (2021). *Macroprudential ring-fencing*. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, forthcoming, přístup z internetu: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JFRC-10-2019-0122/full/html>

Skořepa, M, a Seidler J. (2013): *Dodatečný kapitálový požadavek vázaný na stupeň domácí systémové významnosti banky*, Tematický článek ve Zprávě o finanční stabilitě 2012/2013. Česká národní banka.

Vydává:
ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA
sekce finanční stability
Na Příkopě 28
115 03 Praha 1
Česká republika

Kontakt:
ODBOR KOMUNIKACE SEKCE KANCELÁŘ
Tel.: 224 413 112
Fax: 224 412 179
www.cnb.cz