



**RADA
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 2. července 2010 (05.07)
(OR. en)**

11795/10

**EF 75
ECOFIN 434**

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	25. června 2010
Příjemce:	Pierre de BOISSIEU, generální tajemník Rady Evropské unie
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU o účincích směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES na hospodářský cyklus

Delegace naleznou v příloze dokument Komise KOM(2010)327 v konečném znění.

Příloha: KOM(2010)327 v konečném znění



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 23.6.2010
KOM(2010)327 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

o účincích směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES na hospodářský cyklus

SEK(2010)754

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

o účincích směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES na hospodářský cyklus

OBSAH

1.	Úvod	3
2.	Zdroje procykličnosti a jejich důsledky pro analýzu	4
3.	Cykličnost minimálního regulačního kapitálu	5
4.	Dopad kapitálových požadavků na úvěrovou činnost bank	8
5.	Dopad dostupnosti úvěrů na hospodářský cyklus	10
6.	Zásady, na nichž je založen výpočet kapitálových požadavků	11
7.	Opatření k odstranění procykličnosti	13
7.1.	Kapitálové rezervy a opravné položky	13
7.2.	Vyrovnání výkyvů minimálního požadovaného kapitálu	15
7.3.	Využívání pákového efektu	15
7.4.	Opatření, která již Komise přijala	16
7.5.	Závěry	17
8.	Odkazy	18

1. Úvod

1. Minimální kapitálové požadavky stanovené pro banky podle směrnice EU o kapitálových požadavcích¹ na základě rámce Basilej II jsou citlivé vůči riziku: čím vyšší je riziko, tím více kapitálu musí banka držet k pokrytí tohoto rizika a případných ztrát. Jelikož se v období hospodářského poklesu úvěrová a tržní rizika zvyšují, zvyšují se rovněž minimální kapitálové požadavky stanovené pro banky za účelem pokrytí těchto vyšších rizik. Aby banky splnily tyto vyšší požadavky, musí případně získat dodatečný kapitál, a to v době, kdy jsou jejich kapitálové zdroje ztenčeny ztrátami a možnosti získání kapitálu jsou omezené a nákladné. To může případně omezit schopnost bank poskytovat úvěry ekonomice.
2. To, že směrnice o kapitálových požadavcích mohla přispět k procykličnosti pozorované ve finančním systému v době používání předchozího rámce Basilej I, vedlo k tomu, že do ní byl zařazen článek 156, který vyžaduje, aby Evropská komise (dále jen „Komise“) pravidelně sledovala, zda má směrnice o kapitálových požadavcích „významný dopad na hospodářský cyklus“, a na základě tohoto zkoumání co dva roky předkládala Evropskému parlamentu a Radě zprávu spolu s příslušnými nápravnými opatřeními.
3. Tato zpráva byla vypracována za tímto účelem. Byla vyhotovena v úzké spolupráci s ECB a Evropským výborem orgánů bankovního dohledu (CEBS), který v roce 2006 zřídil společnou pracovní skupinu pro dopady nového kapitálového rámce (dále jen „pracovní skupina TFICF“)². Kromě konzultací zúčastněných stran, které uskutečnila ECB v rámci přípravy svého analytického příspěvku, vypracovala Komise dva internetové dotazníky s cílem usnadnit stranám přijímajícím úvěry³ a stranám poskytujícím úvěry⁴ předložení informací. Je nutno zdůraznit, že předložená analýza má indikativní povahu, neboť pravidla směrnice o kapitálových požadavcích CRD II⁵ byla přijata až v roce 2009.

¹ Zahnující směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/49/ES o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí.

² Pracovní skupina TFICF je pověřena sledováním úrovně a volatility minimálních kapitálových požadavků vztahujících se na banky, jak jsou stanoveny ve směrnici o kapitálových požadavcích, a analyzováním jejich dopadu na poskytování úvěrů bankami a na hospodářský cyklus.

³ Dotazník pro podniky v EU byl k dispozici od 12. srpna do 28. září 2009. Prostřednictvím Evropského podnikatelského konzultačního panelu (EBTP) byly podniky konzultovány ohledně názorů na vývoj dostupnosti a podmínky bankovních úvěrů v období od října 2008. Dotazník vyplnilo 429 členů EBTP z 28 zemí EU/EHP. Co se týká velikosti společností respondentů, 59 % z nich představovaly malé podniky, 20 % střední podniky a 21 % velké podniky.

⁴ Dotazník pro bankovní sektor EU byl k dispozici od 21. května do 31. srpna 2009. Bylo obdrženo devatenáct odpovědí od IT, SI, BE, AT, DE, UK a NL. K respondentům patřily banky, které jsou převážně v soukromém vlastnictví (jejichž akcie jsou veřejně obchodovány), vnitrostátní sítě družstevních bank a banky ve státním vlastnictví. Některé odpovědi poskytla vnitrostátní sdružení zastupující konsolidovaný postoj svých členů, což zvýšilo počet jednotlivých úvěrových institucí, jichž se dotazník týkal.

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/111/ES ze dne 16. září 2009, kterou se mění směrnice 2006/48/ES, 2006/49/ES a 2007/64/ES, pokud jde o banky přidružené k ústředním institucím, některé položky kapitálu, velkou angažovanost, režimy dohledu a krizové řízení.

2. ZDROJE PROCYKLIČNOSTI A JEJICH DŮSLEDKY PRO ANALÝZU

4. Regulace bankovního kapitálu může potenciálně zesílit cyklické účinky, které jsou příznačné pro chování bank při poskytování úvěrů. Kvůli své citlivosti vůči riziku se kapitálové požadavky podle rámce Basilej II, který byl v EU proveden směrnicí o kapitálových požadavcích, podle očekávání zvyšují v období recese a snižují v období růstu. Jelikož v období hospodářského poklesu může být pro banky nákladné získat další kapitál, může je to podněcovat k tomu, aby místo toho omezily poskytování úvěrů. Naopak, jelikož v době hospodářského vzestupu jsou kapitálové požadavky mírnější, mohou mít banky větší manévrovací prostor pro poskytování více úvěrů a/nebo rizikovějších úvěrů v porovnání s historickým průměrem v průběhu hospodářského cyklu.
5. Poskytování úvěrů bankami je však svou povahou procyklické a nelze předpokládat, že cyklické kapitálové požadavky budou mít samy o sobě zesilující účinek. Procyklickou povahu poskytování úvěrů bankami zapříčiňuje mnoho faktorů, jež jsou často vzájemně propojeny⁶, například měření rizika, které má svá omezení,⁷ a informační asymetrie⁸ mezi vypůjčovateli a věřiteli. Procykličnost při poskytování úvěrů může vyplývat rovněž z nevhodných reakcí⁹ účastníků finančního systému na změny hospodářských podmínek.

Kolísání kvality rozvah bank je ovlivněno rovněž účetními pravidly. Realizované nebo nerealizované zisky kvůli růstu cen aktiv projevujícím se v reálné hodnotě aktiv nebo vyšší úvěrová bonita projevující se v nižších požadavcích na tvorbu opravných položek bankami mohou v zásadě vylepšit účty zisků a ztrát bank, a tudíž

⁶ Pokud jde o podrobný popis hlavních zdrojů procykličnosti a úlohy pravidel týkajících se kapitálové přiměřenosti, viz BIS (2008) a Masschelein (2007).

⁷ Finanční instituce mají potíže zejména při posuzování absolutní úrovně rizika (zatímco při posuzování relativního rizika se jim vede lépe), především v delším období, a proto zřídka připisují hospodářskému rozmachu důsledky pro systémové riziko. Zatímco zranitelnost a riziko během fáze hospodářského růstu postupně narůstají, měřítka rizika mohou být stále na poměrně nízké úrovni, prudce se však zvyšují, jakmile se objeví napětí: například tržní riziko obsažené v obchodním portfoliu bank může být snadno podhodnoceno, je-li měřeno během krátké doby držení nástrojů. Tato omezení týkající se vnímání rizika lze přičíst částečně nedostatku informací o dynamice systémového rizika a jsou vysvětlována některými behaviorálními teoriemi financování, jako je slepota vůči katastrofám a kognitivní disonance. Úplný přehled viz Borio et al. (2001).

⁸ Jsou-li hospodářské podmínky nepříznivé a hodnota zajištění se snižuje, informační asymetrie ohledně kvality rozvah klientů může vést k tomu, že získat finanční prostředky je obtížné i pro vypůjčovatele se ziskovými projekty. Když se hospodářské podmínky zlepší a hodnota zajištění roste, může dojít k opačné situaci. Z této logiky vyplývá, že se procyklické účinky mohou více dotýkat vypůjčovatelů, jichž se více týká asymetrie informací, včetně malých a středních podniků, na něž se nevztahuje externí rating ani rozsáhlé požadavky na zveřejňování informací.

⁹ V některých případech se reakce vysvětlují strukturami odměňování, které jsou orientovány na krátkodobé výsledky, nebo davovým chováním (tendence účastníků trhu přizpůsobovat své chování chování rovnocenných partnerů). Politika odměňování ve finančních institucích může mít zesilující procyklický účinek, pokud z ní plynou (případně nepřiměřené) odměny při vzestupu a nedostatečné postihy při poklesu, například prémie založené na krátkodobých ziscích, které jsou vypláceny okamžitě, bez úpravy o riziko nebo bez odkladu platby k zohlednění budoucích výsledků obchodní jednotky nebo celé instituce. Úplný přehled viz Borio et al. (2001).

jejich vlastní finanční prostředky, a tím položit základ pro další rozšiřování úvěrové činnosti¹⁰.

6. Jelikož je procykličnost zapříčiněna různými faktory, je obtížné určit přesný dopad minimálních kapitálových požadavků. Problémem je zejména rozlišení účinků nabídky úvěrů od účinků poptávky po úvěrech, zejména proto, že dopad na úrokové sazby a objemy bankovních úvěrů mají jak posuny v poptávce, tak v nabídce. K správnému určení těchto účinků by bylo nezbytné mít k dispozici podrobný a dostatečně velký soubor údajů, který není dosud k dispozici, jelikož směrnice o kapitálových požadavcích byla provedena teprve nedávno. Toto první posouzení uvedené v této zprávě je proto založeno částečně na kvalitativních informacích získaných od bank a vypůjčovatelů.
7. Aby měla směrnice o kapitálových požadavcích procyklické účinky, musí být splněny určité podmínky. Za účelem určení rozsahu, v jakém jsou tyto účinky považovány za empiricky prokázané, sleduje tato zpráva strukturu navrženou ECB a hledá odpovědi na tyto otázky:
 - Vede vyšší citlivost rámce směrnice o kapitálových požadavcích vůči riziku k větší cykličnosti minimálního požadovaného kapitálu, a pokud ano, nakolik?
 - Mají cyklické kapitálové požadavky dopad na výši kapitálu drženého bankami a ovlivňují nabídku bankovních úvěrů?
 - Má cykličnost nabídky bankovních úvěrů zesilující účinek na hospodářský cyklus?

3. CYKLIČNOST MINIMÁLNÍHO REGULAČNÍHO KAPITÁLU

8. S přijetím směrnice o kapitálových požadavcích se kapitálové požadavky v porovnání s rámcem Basilej I staly citlivějšími vůči riziku, neboť banky mohou přijmout přístupy k určení regulačního kapitálu, které odpovídají jejich situaci a propracovanosti jejich procesu řízení rizik. Přístup založený na interním ratingu bankám například umožnil stanovit kapitálové požadavky pro úvěrové riziko pomocí vlastních „ukazatelů rizika“, jako je pravděpodobnost selhání (Probability of Default, PD), ztráta ze selhání (Loss Given Default, LDG) a expozice při selhání (Exposure at Default, EAD)¹¹.

¹⁰ Naopak, v době hospodářského poklesu může mít vývoj trhu za následek snížení reálné hodnoty aktiv, jakož i vyšší požadavky na tvorbu opravných položek. Toto přecenění aktiv směrem dolů a rostoucí úvěrové ztráty mohou mít za následek, že banky zpřísní úvěrové standardy a omezí poskytování úvěrů.

¹¹ Pokud jde o relativní dopad jednotlivých parametrů rizika u přístupu založeného na interním ratingu, má se za to, že k cykličnosti rámce přispívá především pravděpodobnost selhání, přičemž v menším rozsahu mohou být důležité rovněž účinky ztráty ze selhání a expozice při selhání. Stupeň kolísání kapitálových požadavků může záviset (kromě jiných faktorů) na tom, zda banky ve svých procesech interního ratingu zavedly systém založený na časovém okamžiku (Point-in-Time, PIT) nebo systém „napříč cyklem“ (Through-the-Cycle, TTC). Ratingy TTC se obvykle v reakci na výkyvy v makroekonomických podmínkách nemění rychle, jsou tudíž méně ovlivněny hybnou silou hospodářského cyklu. Rámec Basilej II a rámec směrnice o kapitálových požadavcích navrhuje využívání systémů ratingu založených na přístupu TTC jako způsobu vyrovnání případné volatility kapitálových požadavků. Avšak kvůli přednostnímu používání nejnovějších údajů o selhání a systémů

9. Vzhledem k očekávané vyšší citlivosti regulačních kapitálových požadavků podle směrnice o kapitálových požadavcích vůči riziku se obecně očekávalo, že v průběhu času budou kapitálové požadavky proměnlivější (tj. cyklické). Vzhledem ke skutečnosti, že požadavky týkající se úvěrového rizika představují více než 80 % celkového minimálního požadovaného kapitálu podle pilíře 1, obecně se usuzuje, že hlavní hnací silou možné cykličnosti minimálního požadovaného kapitálu je začlenění parametrů úvěrového rizika v rámci přístupů založených na interním ratingu do výpočtu rizikově vážených aktiv, ačkoliv rizikové váhy v rámci všech tří přístupů – standardizovaného přístupu¹², základního přístupu založeného na interním ratingu¹³ a pokročilého přístupu založeného na interním ratingu – by měly být citlivé na makroekonomické podmínky. Pokud jde o přístupy založené na interním ratingu, jelikož se pravděpodobnost selhání u expozice v období hospodářského rozmachu snižuje a v období poklesu zvyšuje, kapitálové požadavky by měly kolísat odpovídajícím způsobem¹⁴.
10. Komplexní analýza cykličnosti minimálního požadovaného kapitálu by vyžadovala celý hospodářský cyklus. V současnosti zahrnují dostupné údaje pouze údaje ke třem referenčním datům¹⁵, což není dostatečný podklad pro definitivní odpovědi.
11. Podle analýzy pracovní skupiny TFICF byl v prosinci 2008 minimální požadovaný kapitál¹⁶ podle směrnice o kapitálových požadavcích v porovnání s rámcem Basilej I u bank první skupiny¹⁷ nižší v průměru o 10,6 % a u bank druhé skupiny o 6,1 %¹⁸. V období od června do prosince 2008 současně vzrostl minimální požadovaný kapitál u bank první skupiny o 8,3 % a u bank druhé skupiny o 0,1 %. Tyto změny lze přičíst nárůstu rizikově vážených aktiv u bank první skupiny o 8,2 % a snížení rizikově vážených aktiv u bank druhé skupiny o 1,5 %. Celkové hodnoty expozic

včasného varování ze strany bank, jakož i potíží při získávání dostatečného souboru údajů, uplatňují banky přednostně přístupy PIT, zejména u expozic vůči malým a středním podnikům a drobné klientele. Podle standardizovaného přístupu se předpokládá, že požadavky budou kolísat méně, jelikož banky používají rizikové váhy založené na externím ratingu (jenž bývá určován na základě přístupu TTC), který vydávají externí instituce pro posuzování úvěrového rizika.

Podle základního přístupu založeného na interním ratingu by rizikově vážená aktiva u portfoliu expozic vůči podnikům měla být méně citlivá vůči hospodářskému cyklu než rizikově vážená aktiva podle pokročilého přístupu založeného na interním ratingu, jelikož podle posledně uvedené metody banky používají vlastní odhady ztráty ze selhání a expozice při selhání. Interní odhady ztráty ze selhání a expozice při selhání se považují za citlivější vůči hospodářským cyklům než odhady orgánů dohledu používané v rámci základního přístupu založeného na interním ratingu,

Kromě parametrů úvěrového rizika bude mít na cykličnost kapitálových požadavků pravděpodobně vliv využívání nástrojů pro převod úvěrového rizika, například sekuritizace. Za příznivých podmínek podporují trhy pro sekuritizaci převod úvěrového rizika z jednotlivých institucí, mají tudíž zmírňující dopad na kapitálové pozice bank. Z nejnovějších důkazů však vyplývá, že tato funkce převodu rizika nemusí být v napjaté tržní situaci nutně využívána účinně, což může naopak zvýšit nepříznivé účinky na kapitálové pozice bank.

Červen 2008, prosinec 2008 a červen 2009 pro přibližně 60–80 bank využívajících přístup založený na interním ratingu ze čtrnácti členských států EU.

Bez přihlédnutí k přechodným dolním mezím.

Banka se považuje za banku první skupiny, je-li její kapitál Tier 1 vyšší než 3 miliardy EUR a je-li dobře diverzifikovaná a působí-li banka na mezinárodní úrovni.

Dopad směrnice o kapitálových požadavcích na kapitálové požadavky, který plyne z přístupů k úvěrovému riziku založených na interním ratingu, se nemusel v údajích, které banky zveřejnily, dosud plně projevit, pokud tyto banky uplatňují standardizovaný přístup pouze částečně. V prosinci 2008 byl podíl expozic bank, u nichž byl částečně uplatněn standardizovaný přístup, významný jak u bank první skupiny (31 %), tak u bank druhé skupiny (40 %).

však rostly rychlejším tempem než rizikově vážená aktiva, tj. o 10,7 % u bank první skupiny a 2,8 % u bank druhé skupiny, což naznačuje, že nárůst minimálního požadovaného kapitálu v období od června do prosince 2008 nebyl zapříčiněn vyšší rizikovostí expozi¹⁹.

12. V červnu 2009 byl minimální požadovaný kapitál u bank první a druhé skupiny podle směrnice o kapitálových požadavcích v porovnání s rámcem Basilej I i nadále nižší (o 7,7 % u bank první skupiny a 5,5 % u bank druhé skupiny). Mezi prosincem 2008 a červnem 2009 se rizikově vážená aktiva bank první skupiny snížila o 2,1 %, a to navzdory zvýšení celkové hodnoty expozi¹⁹ o 0,3 %. Minimální požadovaný kapitál u bank první skupiny se však zvýšil o 3,7 %, což bylo způsobeno především zvyšujícími se odpočty za subjekty ve spojení a sekuritizacemi, jakož i schodky v opravných položkách pro očekávané ztráty. Při dalším sledování bude proto nutno posoudit, zda k volatilitě minimálního požadovaného kapitálu během delšího období přispěly i jiné složky tohoto kapitálu než rizikově vážená aktiva²⁰.
13. K této poměrně překvapivé dynamice rizikově vážených aktiv vůči celkové hodnotě expozi¹⁹ mohla přispět řada faktorů, včetně vládních programů na podporu bank a posunů ve složení portfolia bank směrem k méně rizikovým expozi¹⁹cím. Zaznamenané změny ve složení portfolia, které naznačují posun od portfolií s vysokou pravděpodobností selhání (portfolio expozi¹⁹ vůči podnikům) k portfoliím s nižší pravděpodobností selhání (portfolio expozi¹⁹ vůči státu), částečně vysvětlují, proč je výše zmíněný nárůst rizikově vážených aktiv nižší než zvýšení hodnot expozi¹⁹ (viz graf č. 1 v připojeném pracovním dokumentu útvarů Komise). Výsledek může být mimoto ovlivněn časovým posunem v procesu revize pravděpodobnosti selhání²¹.
14. Regresní analýzy dopadu hospodářského cyklu na různé segmenty bankovního portfolia prokázaly, že koeficient hospodářského cyklu²² je kladný u tříd expozi¹⁹ vůči podnikům a retailových expozi¹⁹ a záporný u expozi¹⁹ vůči státu²³, což je (jak se

¹⁹ Minimální požadovaný kapitál na expozi¹⁹ (měřítko rizikovosti) se v prosinci oproti červnu 2008 opravdu nezměnil (u bank první skupiny) nebo byl mírně nižší (u bank druhé skupiny). Zatímco se pravděpodobnost selhání na úrovni portfolia u bank první skupiny v průměru zvýšila, hodnoty pravděpodobnosti selhání u dlužníků, kteří nejsou v selhání, se prakticky nezměnily, což naznačuje, že zvýšení průměrné hodnoty pravděpodobnosti selhání bylo zapříčiněno vyšším počtem selhání. Pokud se v tomto zvýšení hodnoty pravděpodobnosti selhání odráží zvýšení podílu expozi¹⁹, u nichž došlo k selhání, je dopad rostoucí průměrné hodnoty pravděpodobnosti selhání na rizikově vážená aktiva (a na minimální požadovaný kapitál) méně jednoznačný, jelikož riziková váha u expozi¹⁹, u níž došlo k selhání, je nulová (s určitými výjimkami v případě pokročilého přístupu založeného na interním ratingu). Riziko je poté určeno očekávanými ztrátami, pro něž by měly být vytvořeny opravné položky ke krytí rizik (v případě nedostatečných opravných položek je proveden odpočet z kapitálu). Ztráta ze selhání byla mimoto v prosinci v porovnání s červnem 2008 u řady expozi¹⁹ nižší.

²⁰ Minimální požadovaný kapitál shrnuje čitatele a jmenovatele podílu regulačního kapitálu. Měří kapitál potřebný k pokrytí i) 8 % rizikově vážených aktiv; ii) rozdílů mezi celkovými způsobitelnými opravnými položkami a celkovou očekávanou výší ztráty a iii) jiných odpočtů.

²¹ Pravděpodobnost selhání je odhadována pomocí údajů o zisku a ztrátách, které jsou hospodářským cyklem ovlivněny s určitým zpožděním a jsou zveřejňovány s dalším časovým posunem. Pokud se například výnosy podniku začínají snižovat na počátku určitého roku, projeví se to v účetní závěrce na konci roku, která je zveřejněna teprve o několik měsíců později v následujícím roce a může být zahrnuta do systémů ratingu až o několik dalších měsíců později.

²² Představovaný časově zpožděnou mezerou výstupu a měřený jako rozdíl mezi skutečným a potenciálním HDP.

²³ Koeficient je statisticky významný pouze u portfolia expozi¹⁹ vůči podnikům (na hladině 1 %).

zdá) v souladu s výše uvedeným zjištěním, že banky upravily své složení portfolia směrem k expozicím, u nichž se předpokládá menší náročnost na kapitál.

15. Analýza údajů dohledu zahrnující více zemí z prosince 2008 dospěla k závěru, že makroekonomické podmínky měly dopad na rizikové parametry, a zejména na pravděpodobnost selhání²⁴. Až do konce roku 2008 však makroekonomické podmínky neovlivňovaly významně minimální požadovaný kapitál na úrovni jednotlivých institucí. Toto poněkud nečekané zjištění je do značné míry zapříčiněno výše uvedenými účinky úpravy portfolia.

4. DOPAD KAPITÁLOVÝCH POŽADAVKŮ NA ÚVĚROVOU ČINNOST BANK

16. Aby měly regulační kapitálové požadavky dopad na poskytování úvěrů bankami, musí být závazné, pokud jde o výši kapitálu drženého bankami. Regulační požadavky však nemusí být jediným důležitým činitelem při rozhodování bank, kolik kapitálu budou držet. Ekonomické modely týkající se kapitálu, očekávání ostatních účastníků trhu, a zejména požadavky ratingových agentur mohou banky nutit, aby navýšily svůj kapitál, i když splňují regulační požadavky.
17. Výsledky dotazníku ECB prokazují, že při určování požadované výše kapitálu hrají hlavní úlohu ratingové agentury a že tento faktor je pro velké banky působící na mezinárodní úrovni případně ještě důležitější než regulační kapitálové požadavky. Z toho vyplývá, že změny ve výši požadovaného kapitálu a související účinky na poskytování úvěrů bankami mohou být ovlivněny v první řadě cílem jednotlivých institucí získat od ratingových agentur určitý rating. Obdobně mohou být u velkých bank ekonomické modely týkající se kapitálu případně důležitějšími faktory při alokaci kapitálu než regulační požadavky²⁵. Nedávná finanční krize vyzdvihla význam očekávání účastníků trhu při stanovování výše bankovního kapitálu. Zdá se, že tlaky na banky, aby upustily od čerpání kapitálových rezerv, byly vyvolány spíše obavami účastníků trhu ohledně přiměřenosti kvality a výše kapitálu v zátěžovém období než cyklickou volatilitou minimálního požadovaného kapitálu.
18. Aby měly regulační kapitálové požadavky dopad na poskytování úvěrů bankami, mělo by být poskytování úvěrů bankami založeno spíše na nabídce úvěrů než na poptávce po úvěrech. Kapitálové požadavky by měly v porovnání s ostatními faktory nabídky úvěrů a poptávky po úvěrech představovat rovněž důležitý rozhodující

²⁴ Při regresních analýzách týkajících se vztahu mezi změnou individuálních rizikových vstupních parametrů a hospodářským cyklem, které provedla ECB, se zjistilo, že hodnoty pravděpodobnosti selhání u portfolií expozic vůči podnikům a vůči drobné klientele mají tendenci růst silněji v zemích s nízkou podnikatelskou činností, měřeno mezerou výstupu opožděnou o jedno období. Podobné regrese týkající se ztráty ze selhání udávají pro všechna portfolia koeficienty, které jsou záporné, avšak statisticky nevýznamné. To může naznačovat, že hodnoty ztráty ze selhání zaznamenané v interních modelech bank jsou o něco strnulejší než hodnoty pravděpodobnosti selhání, a mohou tudíž na změny makroekonomického prostředí reagovat méně bezprostředně. Je proto možná zapotřebí delší období, aby o předpokládaném silném záporném vztahu mezi hospodářskou činností a ztrátou ze selhání byly získány pádné důkazy. Další vysvětlení nemožnosti nalézt souvislost mezi ztrátou ze selhání a hospodářským cyklem může tkvět v regulačních požadavcích, které vyžadují použití hodnot ztráty ze selhání podle zátěžového scénáře.

²⁵ Odpovědi bank na dotazník Komise však naznačují, že nejdůležitějším přístupem ke stanovení cílové výše kapitálu jsou regulační kapitálové požadavky, a to jak pro banky využívající standardizovaný přístup, tak banky používající přístup založený na interním ratingu.

činitel cykličnosti poskytování úvěrů. K činitelům na straně nabídky ovlivňujícím růst bankovních úvěrů patří očekávání spotřebitelů, výše inflace a nezaměstnanosti.

19. Šetření týkající se poskytování úvěrů bankami, které provedla ECB²⁶, naznačuje, že směrnice o kapitálových požadavcích měla určitý dopad na úvěrovou politiku bank. Banky, u nichž probíhalo šetření, uvedly, že dopad směrnice o kapitálových požadavcích na úvěrové standardy byl výraznější u úvěrů pro podniky (malé a střední i velké podniky) v porovnání s úvěry pro domácnosti (viz graf č. 2). Význam směrnice o kapitálových požadavcích se však mezi jednotlivými bankami značně liší: ačkoliv na souhrnné úrovni eurozóny velká většina bank uvedla, že směrnice o kapitálových požadavcích neměla dosud v zásadě žádný dopad na jejich úvěrové standardy, mezi jednotlivými zeměmi jsou patrné významné rozdíly (viz graf č. 3). Ačkoliv v některých zemích banky uvedly, že směrnice o kapitálových požadavcích měla na jejich politiku v oblasti poskytování úvěrů podnikům jen malý dopad, či neměla vůbec žádný dopad, až 80 % bank v ostatních zemích uvedlo, že směrnice o kapitálových požadavcích vedla k absolutnímu zpřísnění úvěrových standardů. Směrnice o kapitálových požadavcích přispěla obdobně ve většině zemí k absolutnímu zpřísnění úvěrových standardů vztahujících se na úvěry pro domácnosti, bylo však uvedeno, že v několika zemích tato směrnice vedla k jejich absolutnímu zmírnění.
20. Dotazník Komise u bank zjišťoval, které faktory omezily v období od října 2008 do dubna 2009 poskytování úvěrů (viz graf č. 4). Ačkoliv 47 % respondentů uvádělo změny regulačního kapitálu, tomuto faktoru předcházely obecný hospodářský a/nebo odvětvový výhled (95 %), výhled s ohledem na jednotlivé vypůjčovatele (79 %) a dostupnost zajištění u nových obchodů (63 %). Z nedávných studií ECB zahrnujících eurozónu obdobně vyplývá, že kapitálová pozice bank (v obecném smyslu nad rámec minimálního požadovaného kapitálu) měla v posledních dvou letech dopad na nabídku úvěrů domácnostem a podnikům, ačkoliv méně výrazný, než je dopad faktorů v kategorii „vnímání rizika“ (viz grafy č. 5 a 6).
21. Nedávné události ukazují, že procyklické důsledky mohou být vyvolány rovněž určitými nedostatky v regulačních kapitálových požadavcích. V letech hospodářského růstu předcházejících neklidu na trzích využívalo v rostoucí míře mnoho velkých bank agresivně pákový efekt, a tudíž zvyšovalo rizika, včetně rizik obsažených v obchodním portfoliu, která nebyla přiměřeně pokryta regulačním kapitálem. Krize vyvolala obavy ohledně kapitálové přiměřenosti bank a k dosažení vyšších podílů kapitálu, které účastníci trhu považovali za vhodné, muselo mnoho bank rychle snižovat zadlužení a získat dodatečný kapitál ve složitém tržním prostředí, což vyvolalo další napětí. Až 50 % bank ECB sdělilo, že neklid na finančních trzích měl negativní důsledky jak na jejich kapitálovou pozici (projevující se značnými odpisy a ztrátami u obchodních portfolií²⁷ a zrušením přístupu k velkému komerčnímu financování), tak i na rozhodnutí o poskytnutí úvěru (viz graf č. 7).

²⁶ Šetření týkající se poskytování úvěrů bankami z července 2009, zahrnující vzorek více než 100 bank v eurozóně, obsahovalo otázky týkající se dopadu směrnice o kapitálových požadavcích na úvěrovou politiku bank (měřeno jejich úvěrovými standardy) v období od 1. čtvrtletí 2008 do 2. čtvrtletí 2009.

²⁷ Po dosažení zisku z obchodní činnosti (včetně nerealizovaných zisků a ztrát) v roce 2007 ve výši 82 miliard EUR utrpěly banky ve vzorku 105 bank z EU v roce 2008 ztrátu z obchodní činnosti ve výši 94 miliard EUR; zdroje: Orbis, Bloomberg.

22. Analýza ECB však dospěla k závěru, že nedávný pokles růstu úvěrů byl ve značné míře ovlivněn snižující se poptávkou po úvěrech. Dlouhodobé tendence růstu úvěrů na agregované úrovni a hospodářské činnosti v eurozóně (viz graf č. 8) dokládají, že z historického hlediska vykazuje poskytování úvěrů procyklický pohyb spolu s hospodářským cyklem. Bez ohledu na tlaky, s nimiž se banky v eurozóně potýkaly během neklidu na finančních trzích, a přechod na směrnici o kapitálových požadavcích, se růst úvěrů na agregované úrovni v poslední době vyvíjel víceméně v souladu s historickými modely. Růst úvěrů pro domácnosti se obecně snižoval souběžně se zpomalením hospodářské činnosti, zatímco růst úvěrů pro nefinanční společnosti se začal snižovat teprve s časovým zpožděním, což je v souladu s vývojem, který byl zaznamenán v minulosti.
23. **Nakolik vedlo zavedení směrnice o kapitálových požadavcích k větší procykličnosti poskytování úvěrů bankami, lze tedy zatím obtížně posoudit. Ačkoliv důkazy předložené v tomto oddíle naznačují určitou možnou souvislost mezi směrnicí o kapitálových požadavcích a chováním bank při poskytování úvěrů, je zapotřebí analýza pro delší období, aby bylo možno vyvodit důkladnější závěry. Je navíc důležité zdůraznit, že vzhledem ke skutečnosti, že se zavedení rámce Basilej II časově shodovalo s propuknutím finanční krize, je obzvláště obtížné oddělit účinky těchto dvou událostí.**

5. DOPAD DOSTUPNOSTI ÚVĚRŮ NA HOSPODÁŘSKÝ CYKLUS

24. Poslední krok analýzy se týká rozsahu, v jakém mají změny v nabídce bankovních úvěrů vyvolané směrnicí o kapitálových požadavcích dopad na hospodářský cyklus.
25. Aby měla směrnice o kapitálových požadavcích zesilující účinky na reálnou ekonomiku, musí být značný počet vypůjčovatelů „závislý na bankách“, což znamená, že vypůjčovatelé nemohou nahradit bankovní úvěry jinými způsoby financování. Z údajů ECB vyplývá, že z hlediska nových obchodních úvěrů poskytnutých nefinančním společnostem (viz graf č. 9) dosáhly malé úvěry nejvyšší hodnoty v polovině roku 2008, od té doby se však snížily přibližně o 15 %, zatímco velké úvěry dosáhly nejvyšší hodnoty počátkem roku 2009 a do září 2009 se snížily přibližně o 10 %. Ačkoliv toto naznačuje, že hospodářským poklesem byly více ovlivněny úvěry pro malé a střední podniky, v posledních měsících se snížilo rovněž poskytování úvěrů velkým společnostem. Objem malých úvěrů se však snížil více než objem velkých úvěrů a rozpětí mezi sazbami u malých a velkých úvěrů od počátku roku 2008 vzrostlo (viz graf č. 10).
26. Podle nedávného šetření²⁸ u evropských malých a středních podniků se zdá, že navzdory zhoršení úvěrových podmínek většina z nich má dosud přístup k financování prostřednictvím bank. Výsledky šetření prokazují, že žádosti o financování bankami byly většinou úspěšné: 60 % malých a středních podniků v eurozóně uvedlo, že v první polovině roku 2009 obdržely v plné výši úvěry, o něž žádaly, a dalších 17 % obdrželo část požadovaného úvěru; pouze 12 %²⁹ žádostí bylo

²⁸ Šetření uskutečnila ECB ve spolupráci s Komisí ve dnech od 17. do 23. července 2009 a toto šetření se týkalo 6 000 malých a středních podniků a velkých společností v eurozóně.

²⁹ Čím větší jsou podniky, tím úspěšnější jsou při získávání úvěrů, jelikož žádost o úvěr byla zamítnuta pouze 5 % velkých podniků.

zamítnuto (viz graf č. 11). Komise získala ze samostatného dotazníku určeného podnikům v EU, který se týkal dostupnosti bankovních úvěrů, srovnatelné odhady³⁰.

27. Pokud jde o rozsah, v jakém jsou vypůjčovatelé z řad podniků schopni zmírnit dopad omezených úvěrů v době hospodářského poklesu, z důkazů vyplývá, že financování prostřednictvím trhů, například emise kapitálových a dluhových cenných papírů, poněkud zmírnilo pokles dlouhodobého financování prostřednictvím bank, jenž byl zaznamenán od konce roku 2008 (viz graf č. 12). Co se týká malých a středních podniků, ačkoliv většina podniků, které v prvním pololetí roku 2009 požádaly o obchodní úvěr či jiné externí financování, obdržela celou požadovanou částku, některé podniky uvedly, že se jim nepodařilo získat z těchto alternativních zdrojů žádné finanční prostředky (13 % resp. 15 %, viz graf č. 11).
28. **Bez ohledu na údaje o pokračujícím nahrazování financování prostřednictvím bank financováním prostřednictvím trhů, k němuž dochází v posledních měsících, rozhodující úlohu bank při poskytování finančních příspěvků na výdaje a investice nelze podceňovat, zejména vzhledem ke skutečnosti, že pro určité (zejména menší) podniky bylo získání potřebných finančních prostředků z alternativních zdrojů obtížné. Mimoto existují nejnovější empirické důkazy, že šoky v oblasti nabídky úvěrů mohou ovlivnit hospodářskou činnost ve finančním systému eurozóny, který je založen především na bankách³¹.**

6. ZÁSADY, NA NICHŽ JE ZALOŽEN VÝPOČET KAPITÁLOVÝCH POŽADAVKŮ

29. Na základě rozhodnutí skupiny G20 zahájila Komise dne 26. února 2010 veřejné konzultace o balíčku možností změny směrnice o kapitálových požadavcích v oblasti řízení rizika likvidity a úvěrového rizika protistrany, vymezení kapitálu, míry využívání pákového efektu, proticyklických opatření, systémově důležitých finančních institucí a jednotného kodexu. Předložení posouzení těchto možných požadavků by přesahovalo rámec této zprávy³².
30. V souvislosti s procykličností však byla bezprostředně po krizi zvláštní pozornost věnována dvěma záležitostem: dopadu snížení ratingu u sekuritizací a úvěrům pro

³⁰ Zpětná vazba poskytnutá 429 podniky v EU/EHP prokazuje, že v období od října 2008 do září 2009 nebylo 13 % podniků, které požádaly o bankovní úvěr, úspěšných při získávání financování ve formě bankovního úvěru a tento procentní podíl byl vyšší u malých a středních podniků (15 %) než u velkých podniků (5 %). Z odpovědí rovněž vyplynulo, že u dílčího vzorku podniků, které uvedly, že byly nepříznivě ovlivněny dostupností bankovních úvěrů, bylo získání potřebných finančních prostředků z jiných zdrojů obtížnější pro malé a střední podniky ve srovnání s velkými společnostmi.

³¹ Cappiello et al. (2009) poskytují empirické důkazy o existenci transmisního kanálu měnové politiky v eurozóně, který má podobu bankovních úvěrů. Autoři se domnívají, že změny nabídky úvěrů z hlediska objemu i úvěrových standardů vztahujících se na úvěry pro podniky mají významné účinky na reálnou hospodářskou činnost. Omezení rozvahy bank, například závazné regulační kapitálové požadavky (pokud vedou banky k omezení nabídky úvěrů) mohou mít negativní dopady na reálný hospodářský růst.

Ciccarelli et al. (2009) používají pro eurozónu model VAR s HDP, cenami, krátkodobými úrokovými sazbami, podmínkami poptávky po úvěrech a nabídky úvěrů. Pomocí funkcí analýzy „impuls-reakce“ autoři zjistili, že zpřísnění úvěrových standardů vede k významnému snížení růstu reálného HDP. Pokud tudíž směrnice o kapitálových požadavcích ovlivňuje úvěrové standardy bank, z tohoto zjištění vyplývá, že směrnici o kapitálových požadavcích může být ovlivněna rovněž hospodářská činnost.

³² http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

malé a střední podniky. Objevily se zejména obavy v souvislosti s negativními dopady na malé a střední podniky, pokud by kapitálový rámec vedl k omezenému přístupu k úvěrům a vyšším úrokovým sazbám.

31. Korelaci aktiv lze popsat jako závislost hodnoty aktiv vypůjčovatele na celkovém stavu hospodářství – tímto jediným rizikovým faktorem jsou vzájemně spojeni všichni vypůjčovatelé, a mají proto tendenci vykazovat podobný vývoj. Tyto korelace závisí na třídě aktiv, jelikož různí vypůjčovatelé a třídy aktiv vykazují různou míru závislosti na celkovém hospodářství, a ovlivňují rovněž rizikové váhy. Příkladem nízké korelace je portfolio expozic vůči drobné klientele, jelikož selhání drobných klientů je obvykle více idiosynkratické a méně závislé na hospodářském cyklu než selhání podniků. V důsledku toho je křivka ztrát poměrně plochá a kapitálové požadavky jsou méně závislé na stavu hospodářství. Stávající rámec směrnice o kapitálových požadavcích uznává význam malých a středních podniků pro evropské hospodářství a zařazuje úvěry malým a středním podnikům s objemem úvěrů menším než milion EUR do třídy aktiv pro úvěry drobným klientům. Kapitálové požadavky u těchto úvěrů jsou proto méně ovlivněny hospodářským cyklem a v porovnání s rámcem Basilej I poskytují malým a středním podnikům značné výhody.
32. Minimální požadovaný kapitál je důležitý rovněž u sekuritizací. Ty jsou založeny především na externím ratingu vydávaném ratingovými agenturami³³. Externí rating představuje poměrně standardizované, snadno srozumitelné a nezávislé měřítko, které bylo trhem využíváno ještě před začleněním do rámce Basilej II³⁴. Každý úvěrový rating u sekuritizační tranše je spojen se zvláštním rizikově váženým kapitálovým požadavkem (viz graf č. 13). Kapitálové požadavky se prudce zvyšují, je-li sekuritizace ohodnocena nižším ratingem než BBB-, a veškeré transakce s ratingem nižším než B+ musí být plně pokryty regulačním kapitálem, jelikož:
- v případě podřízených tranší mohou být ztráty při selhání mnohem vyšší u sekuritizačních pozic než u běžných úvěrů pro podniky, které mají podobnou pravděpodobnost selhání, a
 - regulační orgány zavedly pobídky s cílem odradit banky od investování do rizikových podřízených tranší s nižším ratingem³⁵.

³³ Orgány bankovního dohledu nesouhlasily s tím, aby mohly banky k odvození kapitálových požadavků využívat vlastní modely úvěrového rizika, a to kvůli nejistotě a nedostatečným údajům o korelaci aktiv. Jak ukázaly poslední zkušenosti, interní modely bank si nevedly obzvláště dobře.

³⁴ Směrnice 2009/111/ES, kterou se mění směrnice o kapitálových požadavcích, vyžaduje úplnou hloubkovou kontrolu ze strany bank, včetně 5% ponechání sekuritizovaných aktiv, zatímco řízením a správou ratingových agentur se bude zabývat nařízení o ratingových agenturách.

³⁵ Existují však důležité faktory, jež mohou zmírnit dopad zvýšení kapitálových požadavků v případě zhoršení ratingu, jelikož: i) snížení ratingu bylo doprovázeno ztrátami z účetního ocenění. Poněvadž bankovní předpisy EU umožňují bankám započítat ztráty z účetního ocenění proti kapitálovým požadavkům, dopad snížení ratingu bude mnohem nižší u bank, které u svých sekuritizačních pozic přijaly konzervativní politiky v oblasti oceňování; ii) banky, které u svých sekuritizačních pozic využily státních záruk nebo které je prodaly na trzích nebo zvláštním, státem dotovaným jednotkám („problémové banky“), budou rovněž plně nebo částečně osvobozeny od zvýšení kapitálových požadavků.

Během finanční krize ratingové agentury snížily významně rating sekuritizačních tranší. Vyšší kapitálové požadavky byly stanoveny nejen u podřízených, nýbrž rovněž u prioritních tranší, jež měly původně vysoký rating. V červnu 2009 představovaly kapitálové požadavky u sekuritizačních pozic v průměru 6 % minimálního požadovaného kapitálu u bank první skupiny a 3,2 % u bank druhé skupiny³⁶. Tento problém by mohla vyřešit větší diferencovanost a rozčlenění kapitálových požadavků, v současnosti jsou proto sekuritizační kapitálové požadavky předmětem přezkumu.

33. K vyhodnocení celkových účinků možných změn rámce Basilej II na výši kapitálu provede Basilejský výbor studii týkající se kvantitativních dopadů. Za účelem posouzení jejich dopadu na evropské banky a možných účinků na poskytování úvěrů bankami vyzvala Komise CEBS, aby provedl souběžnou studii pro EU. Co je důležitější, analýza CEBS bude zahrnovat malé banky, jejichž úvěrová činnost může mít obzvláštní význam pro malé a střední podniky.

7. OPATŘENÍ K ODSTRANĚNÍ PROCYKLIČNOSTI

34. Jelikož není možné dosáhnout větší citlivosti vůči riziku napříč institucemi v určitém okamžiku bez zavedení určité míry cykličnosti v minimálním požadovaném kapitálu v průběhu času, je určitá míra procykličnosti nejspíše nevyhnutelná. Směrnice o kapitálových požadavcích reagovala na tento kompromis zavedením řady ochranných opatření k omezení možných procyklických účinků, včetně zátěžového testování (jako součást pilíře 2), přechodných dolních mezí výše kapitálu, příznivějších rizikových vah u expozic vůči vypůjčovatelům méně ovlivněným cyklickými účinky (malým a středním podnikům) a údajů pro výpočet kapitálu, jež má být založen na dlouhodobých historických údajích (u pravděpodobnosti selhání) a odhadech poklesu (u ztráty ze selhání).

35. Nedávná krize však ukázala, že účastníci trhu očekávají zvýšení úrovně kapitálu, pokud se nedomnívají, že je instituce schopna absorbovat ztráty. Lepší proticyklická opatření v regulačním rámci pro kapitálové požadavky by mohla pomoci obnovit důvěru v rozvahy bank, a tudíž snížit pravděpodobnost, že banky budou muset zvýšit kapitálové požadavky nebo výrazně snížit zadluženost u svých úvěrových portfolií, aby dostaly očekávaním účastníků trhu. Komise souhlasí s mezinárodními institucemi jako Rada pro finanční stabilitu a Basilejský výbor, že jsou nezbytná další opatření, aby se zamezilo nadměrným procyklickým účinkům.

7.1. Kapitálové rezervy a opravné položky

36. Komise zvažuje zavedení kapitálových rezerv a/nebo opravných položek „v celém průběhu cyklu“. Cílem obou opatření je zmírnit procyklické účinky. Dynamická tvorba opravných položek (tzv. „dynamic provisioning“) se zabývá tvorbou opravných položek pro „očekávané“ úvěrové ztráty u expozic a rezervy se týkají „neočekávaných ztrát“.
37. Mimoto existují dva druhy proticyklických opatření – opatření, která se používají na základě charakteristik rizika specifických pro jednotlivé banky (mikrouroveň),

³⁶ Na konci června 2008 činil tento průměr 2,9 % u bank první skupiny a 4,5 % u bank druhé skupiny.

a opatření, která jsou založena na jedné či více proměnných na makroúrovni odrážejících širší systémové riziko (makroúroveň). Dynamická tvorba opravných položek, rezervy na zachování kapitálu a návrh CEBS na vyrovnání cykličnosti minimálního požadovaného kapitálu (viz níže) představují opatření, která jsou specifická pro jednotlivé banky a zabývají se zvláštními riziky spojenými s bankami.

38. Opravné položky pro úvěrové ztráty snižují vykázaný čistý hospodářský výsledek v období, v němž je opravná položka uznána, a snižují zůstatkovou hodnotu úvěrů. Účetní standardy využívají v současnosti „model vzniklých ztrát“, který umožňuje uznat ztráty pouze v případě, pokud vznikly k rozvahovému dni. Stávající standardy neumožňují, aby byly do opravných položek zahrnuty úvěrové ztráty na základě událostí, k nimž má dojít v budoucnu³⁷.
39. V praxi proto nemusí u dlouhodobého úvěrového portfolia vytvořeného během hospodářského vzestupu nastat událost vedoucí ke ztrátám a podle stávajících mezinárodních standardů účetního výkaznictví (IFRS) by pro úvěrové ztráty u jednotlivých půjček nebyly vytvořeny žádné opravné položky. Tvorba opravných položek „v průběhu celého cyklu“ („dynamic provisioning“) a návrh Rady pro mezinárodní účetní standardy (IASB) vyžadují, aby banky vytvářely opravné položky pro očekávané úvěrové ztráty. Banky by tudíž v období hospodářského rozmachu vytvářely opravné položky, jež by mohly působit jako tlumící prostředek během hospodářského poklesu.
40. V současnosti se v zájmu účinného řešení otázky procykličnosti zvažuje řada možností, přičemž jednou z nich je zlepšení pravidel týkajících se tvorby opravných položek. V tomto ohledu mají řešení zaměřená více do budoucna, například dynamická tvorba opravných položek, určité výhody, takže banky zvažují očekávané ztráty dříve. IASB již pracuje na změně stávajících účetních pravidel týkajících se tvorby opravných položek. Basilejský výbor se chystá zásadním způsobem přispět k řešení této otázky s cílem omezit procykličnost a zajistit lepší fungování modelu IASB.

³⁷

IASB provedla komplexní přezkoumání IAS 39 „Finanční nástroje“, včetně tvorby opravných položek pro úvěrové ztráty, a v listopadu 2009 vydala zvláštní konzultační dokument. Konzultační dokument obsahuje pět zásad oceňování na vysoké úrovni, tzv. model očekávaných peněžních toků (Expected Cash Flow Model, ECF), který by vykazující jednotky měly používat spolu s pokyny k jeho uplatňování za účelem určení amortizovaných nákladů. Podle navrhované metody by banky měly:

a) nejprve odhadnout očekávané peněžní toky pro (zbývající) dobu životnosti finančního nástroje, včetně očekávaných úvěrových ztrát (s přihlédnutím k zajištění);
b) vypočítat „efektivní úrokovou sazbu“ (vnitřní míru návratnosti) na základě očekávaných peněžních toků. Efektivní úroková sazba bude nižší než smluvní úroková sazba, jelikož se berou v potaz odhadované úvěrové ztráty;
c) ke každému datu vykázaní přezkoumat počáteční očekávání týkající se peněžních toků a úvěrových ztrát a v případě potřeby je revidovat.

Přístup založený na uvedeném modelu by mohl v porovnání se stávajícím modelem vzniklých ztrát podle IAS 39 přinést zlepšení pro tvorbu opravných položek pro úvěrová rizika, jelikož by již nevyžadoval rozhodnou událost a umožnil by dřívější uznání úvěrových ztrát. Tento přístup by rovněž zajistil lepší spárování smluvních úrokových výnosů s očekávanými ztrátami. Konzultační dokument však poskytuje pouze omezené vodítko k používání údajů a modelů. V zásadě vyžaduje odhady peněžních toků a očekávaných úvěrových ztrát k danému okamžiku. Komise, stejně jako Basilejský výbor a ostatní zúčastněné strany, v současnosti posuzuje návrh IASB a bude pracovat na jeho zlepšení v souladu s cíli stanovenými skupinou G20.

41. Co se týká kapitálových rezerv, ty zahrnují dvě doplňující se složky. První složka spočívá v pevně stanovené cílové rezervě (rezervě na zachování kapitálu) přesahující minimální regulační kapitálové požadavky, která je k dispozici pro absorbování ztrát v „zátěžových“ obdobích. Předpokládá se, že banky tento kapitál vytvoří v příznivých obdobích. Banky, které nesplní stanovený cíl, by musely počítat s omezeními pro rozdělení kapitálu (tj. pro výplaty dividend, zpětný odkup akcií), dokud nebude dosaženo stanovené cílové výše rezerv. To by zajistilo, že bankovní sektor bude vytvářet kapitálové rezervy v době, kdy dosahuje výnosů, které mu to umožňují, a využívat tyto rezervy v zátěžových obdobích. Požadavek na zvýšení kapitálu v době vysokých výnosů by mohl pomoci ztlumit nadměrné rozšiřování úvěrové činnosti bankovního sektoru a využívání pákového efektu.
42. Druhou složku představuje proticyklická kapitálová rezerva. Ta by byla navržena v zájmu dosažení širšího makrobezpečnostního cíle spočívajícího v ochraně bankovního sektoru před obdobím nadměrného růstu úvěrů a v podpoře poskytování úvěrů bankami v období hospodářského poklesu. Cílová úroveň proticyklické kapitálové rezervy by se lišila v čase a byla by stanovena jako funkce jedné či více proměnných na makroúrovni, které budou vybrány tak, aby působily jako ukazatel vzniku rizik na makroúrovni. Odchytky proměnné (proměnných) na makroúrovni od dlouhodobého průměru by signalizovaly vznik rizik na makroúrovni, což by vedlo ke zvýšení rezervy na zachování kapitálu.
43. V zájmu řešení procykličnosti na makrobezpečnostní úrovni Komise uznává možnost kapitálové rezervy měnící se v čase. Jelikož by toto opatření zahrnovalo celkové hospodářské, měnové a makrobezpečnostní posouzení, Komise spolu s ECB posoudí možné způsoby začlenění tohoto opatření do nové architektury dohledu.

7.2. Vyrovnaní výkyvů minimálního požadovaného kapitálu

44. CEBS navrhl, aby se k úpravám z důvodu klesajících odhadovaných hodnot pravděpodobnosti selhání v období příznivých úvěrových podmínek používal proces podle pilíře 2. Metodika je v praxi založena na mechanismu úpravy, který odráží rozdíl mezi stávajícími hodnotami pravděpodobnosti selhání a hodnotami pravděpodobnosti selhání odpovídajícími recesi nebo dlouhodobému průměru. Takto navržená výše úpravy se snižuje v době recese a zvyšuje ve fázích růstu a v souladu s tím je vypočítávána rezerva. Rezerva by tudíž mohla absorbovat cyklické výkyvy minimálního požadovaného kapitálu a snížit procyklické účinky.

7.3. Využívání pákového efektu

45. V období před nedávnou finanční krizí se ve finančním systému významně zvýšilo využívání pákového efektu, a to jak v regulovaném bankovním sektoru, tak i v neregulovaných sektorech, u subjektů jako hedgeové fondy a kapitálové investiční společnosti. Ačkoliv vyšší využívání pákového efektu může mít v příznivých obdobích za následek rostoucí výnosy, zvyšuje rovněž ztráty v době hospodářského poklesu. Proces snižování zadlužení, k němuž došlo v celém finančním systému, mimoto vyvolal další škodlivé účinky na finanční trhy a celou ekonomiku.

46. V prohlášení skupiny G20 ze dne 2. dubna 2009³⁸ se uvádí, že by „kapitálové požadavky založené na riziku měly být doplněny jednoduchým, transparentním měřítkem, jež není založeno na riziku a je mezinárodně srovnatelné, náležitě zohledňuje mimobilanční expozice a může pomoci omezit rostoucí využívání pákového efektu v bankovním systému“. Ve své veřejné konzultaci Basilejský výbor nastínil obrysy ukazatele využití pákového efektu, který by působil jako opatření doplňující rámec Basilej II založený na riziku, s cílem přejít k postupu podle pilíře 1 založenému na náležitém přezkumu a vyvážení. Ve shodě s Basilejským výborem Komise zvažuje zavedení ukazatele využití pákového efektu v zájmu dosažení těchto cílů:
- omezit rostoucí využívání pákového efektu v bankovním sektoru, a tudíž pomoci snížit riziko destabilizujících procesů oddlužení, jež mohou poškodit finanční systém a hospodářství, a
 - zavést dodatečná ochranná opatření proti chybám modelu týkajícím se rizika a měření, a to doplněním měřítka založeného na rizicích jednoduchým, transparentním, nezávislým měřítkem rizika, které je založeno na hrubé hodnotě expozice.
47. Je vhodné, aby ukazatel využití pákového efektu byl harmonizován na mezinárodní úrovni dříve, než bude zaveden, a aby byl v plné míře upraven vzhledem k případným přetrvávajícím rozdílům v účetnictví. Ukazatel bude vyvážen, aby sloužil jako věrohodné doplňkové měřítko k požadavkům založeným na riziku s přihlédnutím k nadcházejícím změnám rámce Basilej II.

7.4. Opatření, která již Komise přijala

48. Během let finančního rozmachu posílila podoba motivačních systémů pro pracovníky s rozhodovací pravomocí ve finančních společnostech procyklické účinky tím, že podněcovala k nadměrnému riskování zaměřením se na krátkodobou ziskovost bez přiměřeného zachycení rizik nebo dlouhodobých výsledků a bez úprav zohledňujících riziko nebo dlouhodobé výsledky³⁹.
49. Za účelem odstranění tohoto škodlivého účinku nevhodně navržených struktur odměň navrhla Komise doplnit požadavky směrnice o kapitálových požadavcích výslovnou povinností uloženou úvěrovým institucím a investičním společnostem, aby u těch kategorií pracovníků, jejichž pracovní činnosti mají podstatný dopad na rizikový profil finanční společnosti, zavedly a dodržovaly politiku a postupy odměňování, které jsou v souladu s účinným řízením rizik⁴⁰.
50. S cílem zlepšit přiměřenost kapitálových požadavků stanovených pro banky navrhla Komise rovněž změny směrnice o kapitálových požadavcích za účelem zvýšení regulačních kapitálových požadavků u obchodního portfolia a resekuritizací obsažených v bankovním portfoliu⁴¹. Během finanční krize vedly nedostatky

³⁸ Skupina G20 (2009).

³⁹ Pokud jde o bližší informace o nevhodných reakcích účastníků trhu na změny hospodářských podmínek, viz bod 5.

⁴⁰ KOM(2009) 362 v konečném znění.

⁴¹ Tamtéž.

v minimálním požadovaném kapitálu v těchto oblastech k dodatečnému tlaku na kapitálové pozice bank, což zase pravděpodobně přispělo k zpřísnění úvěrových standardů bank.

51. V roce 2009 navrhla Komise rovněž zřízení Evropské rady pro systémová rizika (ESRB)⁴², která má dohlížet na stabilitu celého finančního systému. Bude-li ESRB zřízena v souladu s tímto návrhem, bude zjišťovat systémová rizika na evropské úrovni a vydávat varování týkající se rizik. Připojení důkladného makroobezřetnostního dohledu ke stávajícímu mikroobezřetnostnímu přístupu by mělo pomoci odstranit zdroje procyklických účinků spojené s omezeními při měření rizika a nevhodnými reakcemi účastníků trhu na rizika⁴³. To by mělo podpořit včasné zjištění hospodářských cyklů a narůstání rizik v systému, což spolu s důkladnými vazbami na orgány dohledu a tvůrce politiky umožní dřívější přijetí opatření s cílem zamezit nadměrné volatilitě a procykličnosti v době hospodářského poklesu.

7.5. Závěry

52. Je nutno zdůraznit, že předložená analýza má indikativní povahu, neboť pravidla směrnice o kapitálových požadavcích CRD II byla přijata až v roce 2009.
53. Komise podotýká, že význam zavedení proticyklických opatření do obezřetnostního rámce s cílem snížit nadměrné procyklické účinky ve finančním systému zdůraznilo mnoho mezinárodních institucí a výborů. Současně s prací probíhající v Basilejském výboru Komise zejména přezkoumá možnosti co nejúčinnějšího řešení systémového rizika a procykličnosti. Komise se domnívá, že tato opatření by měla být s to omezit nadměrné riskování v době hospodářského růstu, avšak být rovněž navržena tak, aby mohla být během hospodářského poklesu využita k zajištění odolnosti bankovního sektoru a na podporu toku úvěrů do ekonomiky.
54. Komise připomíná závěry ze zasedání Rady pro hospodářské a finanční věci⁴⁴, které požadují „zavedení prospektivního oprávkování, jež spočívá v tvorbě opravných položek v době prosperity, odečítaných ze zisku, na krytí očekávaných ztrát z úvěrových portfolií a jež by přispělo k omezení procykličnosti“. Komise připomíná rovněž doporučení skupiny G20, které vyžaduje, aby „tvůrci účetních standardů bezodkladně spolupracovali s orgány dohledu a regulačními orgány na zlepšení standardů týkajících se oceňování a tvorby opravných položek a dosáhli jednotného souboru vysoce kvalitních celosvětových účetních standardů“. Komise vezme stávající práci regulátora mezinárodních účetních standardů (IASB) a orgánů obezřetnostního dohledu (zejména Basilejského výboru) v úvahu při zvažování legislativního návrhu.

⁴² Viz KOM(2009) 499 v konečném znění.

⁴³ Pokud jde o bližší informace o těchto záležitostech, viz bod 5.

⁴⁴ ECOFIN (2009).

8. ODKAZY

BIS – Banka pro mezinárodní platby (2008), „Addressing financial system procyclicality: a possible framework“, sdělení pro pracovní skupinu FSF pro odolnost trhů a institucí, září 2008, k dispozici na adrese

http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904e.pdf?noframes=1

Borio, C., C. Furfine a P. Lowe (2001), „Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options“, dokument BIS č. 1

Cappiello, L., A. Kadareja, C. Kok Sørensen a M. Protopapa (2009), „Do bank loans and credit standards have an effect on output? A panel approach for the euro area“, (chystaný) pracovní dokument ECB

Ciccarelli, M., A. Maddaloni a J.-L. Peydró (2009), „Trusting the Bankers: a New Look at the Credit Channel of Monetary Transmission“, dokument předložený na konferenci CREDIT týkající se úvěrového rizika, finanční krize a makroekonomiky, která se konala v roce 2009 v Benátkách

KOM(2009) 362 v konečném znění, návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/48/ES a 2006/49/ES, pokud jde o kapitálové požadavky na obchodní portfolio a resekuritizace a o dohled nad politikami odměňování, k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regkapitál/com2009/Leg_Proposal_Adopted_1307.pdf

KOM(2009) 499 v konečném znění, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o makrobezpečnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Společenství a o zřízení Evropského výboru pro systémová rizika ze dne 23. září 2009, k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/20090923/com2009_499_en.pdf

ECOFIN (2009), „Závěry Rady o procykličnosti“, 2954. zasedání Rady pro hospodářské a finanční věci v Bruselu dne 7. července 2009, k dispozici na adrese <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/09/st11/st11880.cs09.pdf>

Skupina G20 (2009), „Declaration on strengthening the financial system“, Londýn dne 2. dubna 2009, k dispozici na adrese

http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_-_1615_final.pdf

Masschelein, N. (2007), „Monitoring pro-cyclicality under the capital requirements directive: preliminary concepts for developing a framework“, pracovní dokument NBB č. 120