

# Obozretnosť pri implementácii európskej regulácie bánk je nevyhnutná

Ľubor Malina

## **Bazilej 3 – iba ďalšia z regulácií alebo zásadná zmena prístupu?**

Ako odpoveď na globálnu krízu bola Bazilejským výborom v roku 2011 prijatá nová regulácia všeobecne nazývaná Bazilej 3<sup>1</sup> (skrátene B3). V EU prijala Komisia 20. júla 2011 návrh<sup>2</sup> na zásadnú zmenu doterajšej regulácie, tj. smernice CRD, a táto regulácia by mala byť implementovaná od roku 2013. Na rozdiel od oboch predchádzajúcich regulácií bola prijatá nielen v extrémne krátkom čase, ale aj pod silným politickým tlakom.

Existuje teda zásadný rozdiel medzi B3 a predchádzajúcimi reguláciami. Zatiaľ čo doteraz boli zmeny v regulácii dôsledkom požiadaviek z trhu a boli pripravované prostredníctvom širokého expertného zázemia, kde politika sa zúčastňovala na jej tvorbe až v záverečnej etape prípravy, navrhovaná regulácia vzniká na priamu objednávku politických predstaviteľov. Čo nemusí byť na prekážku, pokiaľ sa venuje dosť času na preskúmanie potenciálnych dopadov na ekonomiku. Pokúsime sa ukázať, že to tak v prípade B3 zatiaľ nie je a ide o dosť nebezpečný experiment práve s ekonomickými dopadmi.

V EU je implementácia B3 prostredníctvom CRD II, III a IV<sup>3</sup> práve reakciou na tieto identifikované problémy. Takže aké základné kamene na vybudovanie riešenia identifikovaných problémov boli použité?

Prvým je základná zmena právnej koncepcie tvorby regulácie v EU. Na rozdiel od predchádzajúceho prístupu, keď reguláciu upravovali smernice, a teda bola potreba ich implementácie do každej národnej legislatívy členského štátu, bola zvolená dvojica: smernica a regulácia. Regulácia má priamy právny účinok, a teda je záväzná tak ako je (bez potreby národnej implementácie) pre všetky členské štáty. Vzniká tzv. *single rule book*, tj. jednotný súbor technických pravidiel pre celú EU. Toto je výsledkom požiadaviek mnohých bankových skupín, ktorých skúsenosť s národnými regulátormi nebola vždy pozitívna. Dochádzalo ku rôznej interpretácii toho istého požiadavku a niekedy to dosť podstatne bránilo uplatňovaniu jednotného prístupu v rámci bankovej skupiny. Pri neochote národného regulátora ustúpiť zo svojej interpretácie najmä kvalitatívnych požiadaviek to bola dosť vážna prekážka a je na zváženie, či táto neochota býva vždy podložená racionálnymi argumentmi.

Samotná smernica je pomerne stručným súhrnom všeobecných princípov podnikania úverových inštitúcií (finančných) a pri najmenšej známke technickej požiadavky je splnomocňovacie ustanovenie pre Komisiu na vydanie právne záväznej interpretácie. Hoci sa príprava technického podkladu zveruje novovytvorenému orgánu celoeurópskeho dohľadu EBA<sup>4</sup> a prostredníctvom jej pracovných skupín aj členským štátom, Komisia nie je povinná akceptovať navrhnutú interpretáciu. Okrem toho takýchto miest je niekoľko desiatok a musia byť prijaté v podstate okamžite. Je ťažko predstaviteľné, že navrhnuté usmernenia prejdú dostatočne širokou diskusiou, tak aby boli minimalizované negatívne dopady prijatých interpretácií. Vzniká tak veľmi silný administratívny nástroj, ktorý na jednej strane

---

<sup>1</sup> Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems - revised version June 2011

<sup>2</sup> Je známa aj pod názvom CRD IV

<sup>3</sup> pozri [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/legislation\\_in\\_force\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/legislation_in_force_en.htm)

<sup>4</sup> European Banking Authority

znamená veľkú centralizáciu prístupov a na druhú stranu centralizáciu kompetencií. Kľúčovým faktorom je, že EU regulácia sa týka všetkých úverových a všeobecne finančných inštitúcií. Je na zváženie aký bude ekonomický dopad tohto prístupu a či je vytvorený dostatočný priestor na rešpektovanie ekonomickej reality všetkých typov inštitúcií.

Druhým základným kameňom nápravy je súbor administratívnych opatrení v oblasti kapitálu resp. vlastných zdrojov. Ide v pravom slova zmysle o administratívne opatrenia, pretože nebola prezentované žiadna skutočne relevantná analýza, ktorá by zdôvodnila konkrétnu voľbu kvantitatívnych ukazovateľov. Medzi takéto opatrenia patrí:

- ohraničenia možnosti distribúcie vytvoreného zisku v závislosti od veľkosti miery pokrytia regulatórnych rizík<sup>5</sup>;
- zrušenie časti vlastných zdrojov nazývaných Tier 3 a možnosti ich použitia na krytie regulatórnych rizík;
- zvýšenie miery pokrytia regulatórnych rizík;
- kvantitatívne limity na tzv. koeficienty likvidity<sup>6</sup>;
- finančná páka<sup>7</sup>.

Ohraničenia možnosti distribúcie vytvoreného zisku v závislosti od veľkosti miery pokrytia regulatórnych rizík je čisté administratívne opatrenie a je priamym zásahom do vlastníckych práv. Toto núdzové opatrenie je reakciou na spôsob odmeňovania niektorých špičkových manažérov v minulosti a samo o sebe je odrazom morálneho názoru súčasnej politiky. Neexistuje relevantný dôkaz, že vysoké odmeny manažérom boli príčinou ekonomických ťažkostí.

Zrušenie „investičnej“ časti vlastných zdrojov Tier 3, je ďalším z administratívnych opatrení, ktoré má priamy dopad na obchodný model inštitúcie.

Zvýšenie miery pokrytia regulatórnych rizík je súčasťou politických opatrení a napriek jej zdanlivej oprávnenosti v krízovom a pokrízovom období, je treba sa na toto opatrenie pozrieť bez emócií. Základná chyba, ktorej sa laická verejnosť dopúšťa pri posudzovaní požiadavky na pokrytie rizík je v samotnom jej názve. Primárnym cieľom takýchto opatrení nie je pokrytie strát z podstúpeného rizika, ale ohraničenie expozícií voči rizikám a najmä kreditnému riziku. Ak sa teda politická moc rozhodne zvýšiť regulačnú požiadavku na vlastné zdroje, iba malá časť potrebného nového kapitálu sa dá získať z voľných zdrojov. Finančná inštitúcia má v podstate len dve možnosti. Buď znížiť objem expozícií voči danému typu rizika alebo znížiť objem tých svojich investícií, ktoré sa od jej kapitálu odpočítavajú. Pri výbere prvej možnosti dochádza ku zníženiu najmä úverovej kapacity s priamym dopadom na ekonomiku. Druhou možnosťou je znižovanie investícií do dcérskych spoločností, a teda to, čoho sme dnes už svedkami vo forme predaja zahraničných dcérskych spoločností bankovej skupiny novým investorom.

Kvantitatívne ohraničenia tzv. koeficientov likvidity sú pravidelnou súčasťou nástrojov regulácie. Samy o sebe nie sú škodlivé, pretože poskytujú akýsi obraz o momentálnej situácii. Ale rozhodne nie sú nástrojmi riadenia likvidity. Ich podstatou je snaha o porovnanie časového profilu na strane

---

<sup>5</sup> Regulátornými rizikami nazveme tie riziká ku ktorým regulácia stanovuje kapitálovú požiadavku. Ide najmä o kreditné, trhové a operačné riziko.

<sup>6</sup> LCR liquidity coverage ratio a NSFR net stable funding ratio

<sup>7</sup> leverage ratio

zdrojov aj ich použitia. Samozrejme, že ideálne by bolo keby neexistoval časový nesúlad a napríklad 10 ročný hypotekárny úver by bol plne krytý termínovaným vkladom na 10 rokov. To je ideál, realita je taká, že najväčšia časť vkladov je okolo 6 mesiacov aj keď veľká časť z nich je revolvingového charakteru. „Dobrá“ hodnota predpísaného koeficientu likvidity nikdy neznamenala bezrizikové chovanie v oblasti likvidity.

Finančná páka je podľa nášho názoru najkritickejším administratívnym opatrením s neodhadnuteľnými ekonomickými dôsledkami. Okrem toho, že je v príkrom rozpore s deklarovanou snahou regulácie „o rizikovo citlivý“ prístup, má aj priamy dopad na ekonomickú podstatu samotnej finančnej inštitúcie. Malý príklad nám priblíži situáciu. Predpokladajme, že regulácia bude požadovať, aby objem aktív bol krytý minimálne z 3% kapitálom finančnej inštitúcie. Uvažujme finančnú inštitúciu s kapitálom 30 mil. Potom regulácia jej umožňuje maximálne 1 000 mil v úveroch. Obvyklá čistá marža v tejto činnosti je okolo 3% tj. inštitúcia má ročný výnos asi 30 mil. Nie všetky úvery sú však splácané a pre jednoduchosť predpokladajme, že nesplácaných je 5% a úroková sadzba na úvery je 10%, to značí výpadok ročne 5 mil. Avšak na tieto výpadky je potrebné vytvoriť opravné položky povedzme v rovnakej miere ako je výpadok výnosu tj. 5 mil. V najhoršom prípade, a to je prípad napríklad obdobia ekonomickej krízy, je nesplácaných a nedobytných 50 mil. v úveroch. Ale inštitúcii v najlepšom prípade ostane výnos – opravná položka- výpadok výnosu tj. 20 mil. A máme problém. Nie sú zaplatené mzdy zamestnancov, nie sú vytvorené dostatočné opravné položky, nie je pokrytá prevádzka, nehovoriac o rozvoji inštitúcie. Dôsledok? Zavedením finančnej páky sú malé finančné inštitúcie pravdepodobne odsúdené na zánik. Ako sa v takomto prípade bude financovať drobný podnikateľský sektor, akým spôsobom ukončia svoju činnosť malé finančné inštitúcie (bankrot, fúzia) a kto bude do nich investovať je už problémom pre celú ekonomiku?

Ak zhrnieme to čo bolo uvedené vyššie, jednoducho prídeme ku niekoľkým záverom. Súčasná a pripravovaná regulácia je výsledkom spoločenskej objednávky voličov. Táto spoločenská objednávka vznikla na základe globálnej krízy, ktorej spúšťačím mechanizmom bola hypotekárna kríza, spojené so zvoleným obchodným modelom financovania úverovej expanzie. Navrhované opatrenia, ktoré sú postupne uvádzané do praxe sú prevažne administratívne opatrenia, ktorým nepredchádzala ani dôkladná diskusia expertov ani relevantné analýzy možných dopadov jednotlivých opatrení. Navyše sa používajú nástroje, ktorých primerané uplatňovanie bude vyžadovať vysokú mieru kompetencie a „ekonomického citu“ zo strany kompetentných orgánov. Napriek tomu ide o jeden nástroj pre všetkých bez dostatočnej možnosti zohľadnenia niektorých špecifik. Toto všetko nápadne pripomína experimenty s ekonomikou z nedávnej minulosti a pokiaľ nebudú nastavené citlivé indikátory reálnych ekonomických dopadov s postupmi pre okamžitú nápravu a zmiernenie nepriaznivého vývoja, môže tento pokus skončiť ešte hlbšou ekonomickou krízou aká bola tá, čo to všetko spustila.

V minulosti bol jedným z modelov aplikácie regulácie princíp, ktorý je známy pod kryptomom „*comply or explain*“. Európsky parlament v úvode ku svojmu stanovisku ku navrhovanej regulácii finančných inštitúcií v EU použil tvrdenie, že tento princíp sa ukázal ako nie dosť efektívny<sup>8</sup>. Pri všetkej úcte ku európskej inštitúcii si myslíme, že sa v tomto mýli. Toto tvrdenie však veľmi jasne

---

<sup>8</sup> Draft report of EP – Explanatory statement (Committee on Economic and Monetary Affairs 2011/0203(COD) DRAFT REPORT on the proposal for a directive...) "... (There was) the lack of effectiveness of existing corporate governance principles based on a 'comply or explain' approach..."

odráža všeobecný postoj laickej verejnosti a otvorilo cestu ku preberaným administratívnym opatreniam. Je však na zváženie, či politická snaha o dosiahnutia viac ako dvojnásobnej úrovne kapitálu vo finančnom sektore vo veľmi krátkom čase, nevyvolá vznik skrytých rizík vo finančných skupinách v EU. Ich dôsledkom môže byť nakoniec potreba angažovať peniaze daňových poplatníkov na záchranu komplexných inštitúcií. Koniec koncov v USA od začiatku krízy skrachovalo niekoľko desiatok bánk a očistný proces stále pokračuje. V EU zatiaľ nezbankrotovala ani jedna.

***RNDr. Ing. Ľubor Malina, CSc.  
em-fin s.r.o  
poradenská spoločnosť  
pre bankovú a finančnú reguláciu***