



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 17.7.2012
COM(2012) 400 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

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

{SWD(2012) 218 final}

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Cykličnost regulatorních kapitálových požadavků	4
3.	Dopad kapitálových požadavků na úroveň kapitálu banky.....	6
4.	Dopad úrovně kapitálu bank na úvěrovou činnost bank	7
5.	Dopad dostupnosti úvěrů na hospodářský cyklus	8
6.	Opatření k řešení procykličnosti	9
6.1.	Jednotný soubor pravidel	9
6.2.	Proticyklický kapitálový polštář	9
6.3.	Pákový poměr	10
6.4.	Ratingové agentury	10
6.5.	Malé a střední podniky	11
7.	Závěry	12
8.	Odkazy	13

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

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

1. Úvod

1. Minimální kapitálové požadavky na banky na základě směrnice EU o kapitálových požadavcích (CRD)¹, vycházející z rámce Basel II, jsou citlivé vůči rizikům. V důsledku toho se při růstu úvěrového a tržního rizika v dobách hospodářského poklesu budou též zvyšovat, aby těmto vyšším rizikům odpovídaly. Může se stát, že banky budou potřebovat kvůli splnění vyšších požadavků další kapitál, a to právě v době, kdy se jejich kapitálové zdroje tenčí kvůli ztrátám a kdy jsou příležitosti pro získání kapitálu omezené a nákladné. To může omezit schopnost bank poskytovat úvěry do ekonomiky, což pokles ještě prohlubuje. Podobně v době hospodářského vzestupu, kdy ceny stabilně rostou a snižuje se počet případů insolvence, může zjevný pokles rizika vést ke snížení kapitálových požadavků a rozsáhlejšímu poskytování úvěrů, a tedy k dalšímu posílení ekonomiky. Má-li regulace takovýto účinek, označuje se za „procyklickou“.
2. Možnost, že směrnice o kapitálových požadavcích může přispívat k procykličnosti pozorované ve finančním systému v rámci předchozího rámce Basel I, vedla k tomu, že do této směrnice byl začleněn článek 156², který vyžaduje, aby Evropská komise (dále jen „Komise“) pravidelně kontrolovala, zda má směrnice o kapitálových požadavcích „významný dopad na hospodářský cyklus“, a každé dva roky předkládala Evropskému parlamentu a Radě zprávu společně s případnými nápravnými opatřeními.
3. Komise vypracovala první zprávu o procykličnosti v roce 2010. Tato druhá zpráva je opět založena na analýze Evropské centrální banky (ECB) vypracované za přispění skupiny pro studie dopadu zřízené společně výborem pro finanční stabilitu Evropského systému centrálních bank a Evropským orgánem pro bankovníctví (EBA) v roce 2011 jako nástupce společné pracovní skupiny pro dopad nového kapitálového rámce. Zpráva ECB byla zaměřena na kvantitativní analýzu údajů bank používajících přístup založený na interním ratingu (dále jen „přístup IRB“), avšak je v ní obsažena i stručná diskuse o pravděpodobné procykličnosti standardizovaného přístupu³.

¹ Zahrnující 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 V roce 2009 pozměněn směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/111/ES ze dne 16. září 2009.

³ Kvantitativní posouzení ECB zahrnuje čtvrtletní údaje od čtvrtého čtvrtletí 2008 do druhého čtvrtletí 2011 od přibližně 80 bank, které pro výpočet svých kapitálových požadavků používají přístup IRB. Kvalitativní posouzení je založeno na výsledcích šetření vnitrostátních orgánů dohledu a šetření o úvěrové činnosti bank provedeného v rámci Eurosystému.

4. Analýza vztahu mezi regulačními kapitálovými požadavky a procyklickým úvěrováním je i nadále složitá. Jak je uvedeno v první zprávě, musí být zodpovězeny tyto hlavní otázky:
- a) Jsou kapitálové požadavky cyklické?
 - b) Pokud ano, mají dopad na úroveň kapitálu, který banky chtějí držet nebo skutečně drží?
 - c) Pokud ano, má požadovaná nebo skutečná úroveň kapitálu banky dopad na cykličnost úvěrování?
 - d) Pokud ano, má cyklické úvěrování dopad na hospodářský cyklus?
5. V červenci 2011 Komise navrhla legislativní balíček pro reformu bankovní regulace, který zahrnuje směrnici o kapitálových požadavcích (CRD IV) a nařízení (CRR). Návrh Komise obsahuje některá opatření, jež mohou procykličnost zmírnit. V závěru této zprávy je uveden *výhled* týkající se rozsahu, ve kterém tato proticyklická opatření politiky mohou zmírnit procyklické dopady směrnice o kapitálových požadavcích na finanční a hospodářský cyklus.

2. CYKLIČNOST REGULAČNÍCH KAPITÁLOVÝCH POŽADAVKŮ

6. Podle šetření ECB v roce 2011 se vnitrostátní orgány dohledu shodně domnívají, že minimální požadovaný kapitál podle směrnice o kapitálových požadavcích je více citlivý vůči riziku a má sklon být cykličtější než v rámci předchozích požadavků podle Basel I. Zvýšení cykličnosti kapitálových požadavků je přičítáno zejména vyšší citlivosti celého rámce vůči riziku, především co se týče výpočtu kapitálových požadavků podle přístupu IRB.
7. ECB při kvantitativní analýze zkoumala, do jaké míry vstupní parametry rizika pro modely IRB, konkrétně odhady pravděpodobnosti selhání (PD) a ztrátovosti ze selhání (LGD), a expozice korelují s makroekonomickými faktory a jak dalece se to promítá do cykličnosti minimálního požadovaného kapitálu. Její zjištění je třeba považovat za předběžné údaje spíše než potvrzené empirické výsledky⁴.
8. ECB zjistila, že pravděpodobnost selhání u podnikových a retailových expozic, které nejsou po splatnosti, má tendenci se výrazněji zvyšovat při nižší makroekonomické aktivitě, nižších cenách nemovitostí a vyšší nezaměstnanosti, a splňuje tak jeden předpoklad pro cykličnost kapitálových požadavků. Pro srovnání – u ztrátovosti ze selhání byl zjištěn spíše omezený vliv cyklu, což pravděpodobně odráží skutečnost, že hodnoty ztrátovosti ze selhání použité v interních modelech bank jsou poněkud rigidnější než příslušné hodnoty pravděpodobnosti selhání, a tudíž mohou na změny makroekonomického prostředí reagovat se zpožděním. Změny expozic byly v korelaci s následnými změnami důvěry odvětví a důvěry spotřebitelů (ukazatelů

⁴ Nadále zde jsou dvě hlavní omezení: provádění směrnice o kapitálových požadavcích trvá poměrně krátce (pokročilé modely se používají od roku 2008), čímž je omezena dostupnost relevantních údajů za celý hospodářský cyklus, takže analýza je ovlivněna rozdíly mezi státy podle toho, v jaké fázi hospodářského cyklu se nacházejí, a období dostupných údajů zahrnuje nedávnou finanční krizi, která vyvolala změny v chování a kdy politické zásahy mohly narušit obecné behaviorální vztahy.

hospodářského cyklu) u podnikového i retailového portfolia, což rovněž naznačuje cykličnost: banky snižují expozice vůči těmto portfoliím v reakci na nepříznivé hospodářské vyhlídky.

Celkově posouzení vstupních parametrů pro výpočty minimálního požadovaného kapitálu ukazuje, že existují určité vzájemně se vyvažující účinky cyklických parametrů rizika, jako je pravděpodobnost selhání a ztrátovost ze selhání, na straně jedné a cyklického vývoje expozic na straně druhé: pokud jsou použity jako vstupy do výpočtu minimálního požadovaného kapitálu, je v době hospodářského poklesu účinek vyšší pravděpodobnosti selhání vykompenzován snížením expozic. Tyto vzájemně se vyvažující účinky mohou způsobit, že cyklický dopad na celkový minimální požadovaný kapitál je poněkud nejednoznačný nebo dokonce v čase nestálý, protože rychlost přizpůsobení se může mezi jednotlivými parametry a portfolii lišit.

9. Výsledky odhadu změn celkového minimálního požadovaného kapitálu na úrovni bank neukazují u celkového vzorku na úrovni bank (nikoli portfolií) na významný vztah mezi změnou minimálního požadovaného kapitálu a růstem HDP. Pokud se však analýza omezí na banky skupiny 1⁵, existuje významná korelace mezi poklesem růstu HDP a zvýšením minimálního požadovaného kapitálu. To naznačuje určitou cykličnost minimálního požadovaného kapitálu u bank skupiny 1.
10. Je třeba upozornit, že soubor údajů byl omezen na banky používající přístup IRB a mnoho menších bank skupiny 2, které používají standardizovaný přístup, bylo vyloučeno. Proto může být cykličnost minimálního požadovaného kapitálu pro banky skupiny 2 jako celek také významná, ačkoliv statistické důkazy pro toto tvrzení jsou mimo rozsah studie ECB (viz bod 13).
11. Existují náznaky určité cykličnosti minimálního požadovaného kapitálu na úrovni portfolií. Mezi zpomalováním růstu HDP, hlavním ukazatelem hospodářského cyklu, a minimálním požadovaným kapitálem existuje významný negativní vztah u podnikového portfolia, avšak pouze u bank skupiny 1. Existuje ovšem i významný negativní vztah mezi opožděně reagujícími cenami obchodních nemovitostí a minimálním požadovaným kapitálem u podnikového portfolia všech bank ve vzorku.

U retailového portfolia existuje vztah k růstu HDP také pouze u bank skupiny 1, ačkoli na méně významné úrovni. Změny v míře nezaměstnanosti mají významný dopad na minimální požadovaný kapitál u retailového portfolia celého vzorku bez významných rozdílů pro banky skupiny 1.
12. Souhrnně lze říci, že cyklické účinky na úrovni portfolia jsou zřejmě zmírňovány na úrovni banky. Jak již naznačují závěry o vzájemně se vyvažujících cyklických účincích mezi parametry pro minimální požadovaný kapitál, je pravděpodobnou příčinou tohoto zmírnění především přizpůsobení celkových portfolií bank co do velikosti a struktury. Zdá se však, že pozorované přerozdělení aktiv bylo podníceno spíše finanční krizí než změnami v podkladových parametrech rizika jako takových. Cílem bank například mohl být vyšší objem aktiv způsobilých jako zajištění pro

⁵ Banka je považována za banku skupiny 1, pokud je její kapitál tier 1 vyšší než 3 miliardy EUR, banka je dobře diverzifikována a je mezinárodně činná. Všechny ostatní banky jsou klasifikovány jako banky skupiny 2.

operace centrální banky na podporu likvidity za účelem zlepšení vlastní likvidity a využití levného financování od centrální banky. Kdyby neprobíhala krize, byl by minimální požadovaný kapitál možná cykličtější.

13. Další významný faktor, který může přispívat k cykličnosti minimálních kapitálových požadavků, vyplývá z externích ratingových činností týkajících se některých konkrétních aktiv zahrnutých v bankovních rozvahách. Značný počet bank v zemích EU používá (zcela nebo zčásti) pro výpočet svých kapitálových požadavků standardizovaný přístup. Jelikož standardizovaný přístup pro regulační účely značně spoléhá na použití externích ratingů, případná cykličnost externích ratingů by vedla též k cyklickým změnám kapitálových požadavků⁶. Banky používající standardizovaný přístup mohou být dalším a významným stimulem procykličnosti úvěrové činnosti bank vycházející ze směrnice o kapitálových požadavcích.
14. Kromě toho požadavky stanovené ratingovými agenturami jsou pro banky důležitými faktory při rozhodování o alokaci kapitálu, neboť banky často usilují o udržení nebo dosažení cílového ratingu jako součást obchodní strategie, což může mít za následek vyšší a cykličtější kapitálový poměr, než jaký udává směrnice o kapitálových požadavcích.⁷

3. DOPAD KAPITÁLOVÝCH POŽADAVKŮ NA ÚROVEŇ KAPITÁLU BANKY

15. Schopnost a ochota bank poskytovat úvěry závisí částečně na tom, do jaké míry jsou omezení týkající se minimálního kapitálu závazná. Procyklický minimální požadovaný kapitál, který se zvyšuje během hospodářského poklesu, by razantněji „odčerpal“ z kapitálového polštáře banky nad úrovní minima a donutil obezřetné banky, aby se snažily získat více kapitálu nebo případně snížily minimální požadovaný kapitál omezením úvěrování.
16. Odborná literatura zabývající se chováním kapitálových polštářů bank v průběhu hospodářského cyklu činí obecný závěr, že kapitálové polštáře nad úrovní minimálního požadovaného kapitálu se při větší intenzitě obchodní činnosti zmenšují, což by znamenalo nadměrné riskování během hospodářského vzestupu a omezování poskytování úvěrů v době poklesu⁸.
17. ECB empirickou analýzou zjistila existenci mírně významné korelace mezi růstem HDP a kapitálovými polštáři, která naznačuje opačné chování – vyšší polštáře během hospodářského vzestupu a nižší v době poklesu. Avšak vzhledem ke krátkému období sledování vzorku a zvyšování kapitálových polštářů vyvolané krizí v druhém pololetí roku 2010 a prvním pololetí roku 2011 je třeba brát tato zjištění opatrně⁹.

⁶ Viz komentář a grafy 1, 2 a 3 v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise.

⁷ Viz také oddíl 6.4.

⁸ Viz například Ayuso, Perez a Saurina (2004), Bikker a Metzmakers (2004), Lindquist (2004), Jokipii a Milne (2008) a Stolz a Wedow (2011).

⁹ ECB vak poznamenává, že několik teoretických studií (např. Heid (2007), Zhu (2008), Jokivuolle, Kiema a Vesala (2009) a Repullo a Suarez (2009)) poukázalo na možnost změny chování kapitálových polštářů bank při přechodu na rámec Basel II. Banky se mohou rozhodnout pracovat s doplňkovými polštáři a více výhledově, aby se zabezpečily proti vnímanému cykličtějšímu minimálnímu požadovanému kapitálu. To může způsobit, že se kapitálové polštáře budou pohybovat podle cyklu, tedy budou vyšší při hospodářské konjunktuře, a naopak.

18. Úroveň kapitálu, kterou banky drží, může být rovněž ovlivněna očekáváním budoucích regulatorních požadavků. Budoucí požadavky se týkají nařízení vycházejícího z dohod Basel III, opatření Evropského orgánu pro bankovníctví¹⁰ z nedávné doby a dalších doplňujících vnitrostátních předpisů týkajících se kapitálového poměru bank, které byly v poslední době schváleny, nebo se očekává, že budou schváleny v blízké budoucnosti. Celkově výsledky šetření naznačují znatelný dopad regulatorních změn jak na rozvahy, tak na úvěrovou politiku bank, včetně úvěrových standardů¹¹.
19. Orgán EBA zveřejnil předběžná zjištění týkající se rekapitalizačních strategií¹². Celkovým výsledkem opatření je předběžný souhrnný kapitálový přebytek dosahující přibližně 26 %. Opatření jsou převážně zaměřena na přímá kapitálová opatření, která pokrývají 96 % kapitálového deficitu a představují 77 % celkového objemu navrhovaných opatření. Většina těchto opatření spočívá v navýšení kapitálu, použití nerozděleného zisku a přeměně hybridních nástrojů na kmenový kapitál. Na opatření ovlivňující rizikově vážená aktiva připadá zbývajících 23 % celkového objemu opatření. Po zohlednění opatření vyplývajících z rozhodnutí EU o státní podpoře restrukturalizace bank nebo z jiných programů jednotlivých zemí by dopad opatření omezujících poskytování úvěrů do reálné ekonomiky byl nižší než 1 % celkového objemu. Komise, EBA a ECB se však zavázaly k pečlivému sledování procesu snižování finanční páky, ať už souvisí s plány rekapitalizace, či nikoli. Protože ke snižování finanční páky dojde pravděpodobně u vedlejších činností a/nebo mimo domovskou jurisdikci, je důležitá především úzká spolupráce domovských a hostitelských orgánů v rámci EU i za jejími hranicemi.

Kromě toho je podíl bank eurozóny na celkovém poskytování úvěrů ve střední a východní Evropě (47,3 %) ve srovnání s jinými rozvíjejícími se ekonomikami vysoký, což svědčí o velmi vysoké úrovni úvěrové závislosti a obzvláště vysoké citlivosti na rozhodnutí mateřských subjektů o snížení finanční páky. U některých konkrétních zemí v regionu je úvěrová nabídka řízena téměř zcela bankovními skupinami eurozóny¹³.

4. DOPAD ÚROVNĚ KAPITÁLU BANK NA ÚVĚROVOU ČINNOST BANK

20. Velká většina vnitrostátních orgánů dohledu uvedla, že existuje jasná spojitost mezi politikou banky týkající se řízení kapitálu a jejím procesem schvalování úvěrů. Ve většině případů hrají důležitou roli regulatorní kapitálové požadavky podle směrnice o kapitálových požadavcích. Orgány dohledu však nepozorují, že by tyto požadavky měly jednoznačné dopady na určité kategorie aktiv nebo úvěrů.

¹⁰ EBA stanoví kapitálový cíl pro 70 evropských bank, který se skládá ze dvou složek a má být realizován do června 2012. První složkou je dočasný kapitálový polštář na expozice vůči státním emitentům odrážející tržní ceny v září 2011. Druhá složka spočívá ve zvýšení poměru kapitálu core tier 1 na 9 %.

¹¹ Viz grafy 4, 5, 6, 7 s některými výsledky šetření o úvěrové činnosti bank v eurozóně, pokud jde o dopad regulatorních změn na úvěrové chování bank. Je však třeba zdůraznit, že se jedná o jev odlišný od procykličnosti stávajících požadavků.

¹² Internetové stránky EBA, 9. února 2012, <http://www.eba.europa.eu/News--Communications/Year/2012/The-EBAs-Board-of-Supervisors-makes-its-first-agg.aspx>.

¹³ Viz tabulka 1: Aktiva bank v EU a grafy 8 a 9 v pracovním dokumentu útvarů Komise, kde jsou uvedeny další informace a diskuse o přeshraniční úvěrové nabídce.

Rozpoznání vlivu směrnice o kapitálových požadavcích na úvěrovou činnost bank ztěžují ostatní faktory ovlivňující politiku řízení kapitálu. Tyto faktory zahrnují politiku bank týkající se ochoty riskovat, zátěžové testy, požadavky pilíře I/II, RAROC¹⁴ a cíle růstu portfolií. Pokud jde o jiné faktory na straně nabídky a poptávky, které mohou mít vliv na cykličnost úvěrových expozic, mají orgány dohledu odlišné názory, ale tyto další faktory se většinou považují za důležitější než regulatorní kapitálové požadavky. Faktory významné pro úvěrovou nabídku zahrnují makroekonomické prostředí (náklady financování, dostupnost kapitálu a likvidity, důvěru trhu) a úvěrové strategie jednotlivých bank. Poptávka po úvěrech je ovlivněna zejména makroekonomickými podmínkami (tempem růstu, inflací, nezaměstnaností, vývojem příjmů, počtem případů insolvence, spotřebou (očekáváními), vývozem atd.), ale byly uváděny i tržní podmínky (úrokové sazby, dostupnost financování). Orgány rovněž poznamenaly, že snížení hodnoty a odpisy úvěrů jsou cykličtější než regulatorní kapitálové požadavky pro splácené úvěry. Jako důležité faktory pro intenzitu úvěrování jsou rovněž vnímány účtování v reálné hodnotě a standardy IFRS.

5. DOPAD DOSTUPNOSTI ÚVĚRŮ NA HOSPODÁŘSKÝ CYKLUS

21. Kvantifikace dopadů změn minimálního požadovaného kapitálu na úvěrování a HDP je stále obtížná. ECB přezkoumala výsledky analýzy provedené skupinou pro makroekonomická hodnocení (BIS, 2010), která byla zřízena Basilejským výborem pro bankovní dohled a Radou pro finanční stabilitu, aby posoudila makroekonomické dopady přechodu na vyšší požadavky na kapitál a likviditu v rámci Basel III. Tato studie je nicméně zmíněna pouze pro ilustraci, protože se více zabývala jednorázovým přechodem na vyšší požadavky než stanovením typického paralelního vývoje minimálního požadovaného kapitálu, úvěrové činnosti a HDP.
22. Skupina pro makroekonomická hodnocení uvedla, že standardní makroekonomické modely neumožňují snadno přímo zkoumat vlivy změn politiky omezitelnosti na úvěrovou činnost a HDP. Různé modely používané touto skupinou sice zachytí mnoho hlavních aspektů, neexistuje však žádný jeden model, který by obsahoval všechny relevantní mechanismy. Proto studie uvádí medián z výsledků několika modelů jako střední odhad dopadu napříč všemi modely a zeměmi¹⁵.
23. Avšak vzhledem ke všem omezením, kterými byla poznamenána kvantitativní analýza cykličnosti minimálního požadovaného kapitálu provedená ECB, zahrnující například velmi omezené dostupné údaje a dopad finanční krize prostřednictvím jak dodatečných regulatorních změn a státních zásahů, tak změn v chování, se zdá být příliš brzy na kvantitativní odhad rozsahu procyklického dopadu kapitálových požadavků podle příslušné směrnice na úvěrovou činnost a HDP.

¹⁴ Rizikově upravená návratnost kapitálu („risk adjusted return on capital“), ukazatel ziskovosti zohledňující riziko.

¹⁵ Viz graf 10: výsledky modelové studie skupiny pro makroekonomická hodnocení v pracovním dokumentu útvarů Komise.

6. OPATŘENÍ K ŘEŠENÍ PROCYKLIČNOSTI

24. V červenci 2011 Komise navrhla legislativní balíček pro reformu bankovní regulace, který zahrnuje směrnici o kapitálových požadavcích (CRD IV) a nařízení (CRR). Balíček vychází z dohody Basel III a splní hlavní cíl, kterým je zachování nabídky úvěrů do reálné ekonomiky v EU.
25. Návrh obsahuje řadu opatření, která mohou zmírnit procykličnost úvěrové činnosti bank: jednotný soubor pravidel, proticyklický kapitálový polštář, zavedení pákového poměru, snížení závislosti na ratingových agenturách pro účely splnění obezřetnostních požadavků a prostor pro další opatření ke zvýšení dostupnosti úvěrů pro malé a střední podniky.

6.1. Jednotný soubor pravidel

26. Jak je uvedeno výše v bodě 19, v důsledku integrace bankovního sektoru v EU může v mezinárodních bankách proběhnout snížení finanční páky u úvěrů v reakci na regulační požadavky stanovené vnitrostátními orgány dohledu mimo domácí jurisdikci. Zavedením jednotného souboru pravidel se nejenom omezí regulační arbitráž, ale též zmírní procyklické účinky asymetrického snížení finanční páky v „hostitelských zemích“.

6.2. Proticyklický kapitálový polštář

27. Jednou z hlavních odpovědí regulátorů na vnímanou procykličnost úvěrové činnosti bank je proticyklický kapitálový polštář, který je nedílnou součástí návrhu směrnice o kapitálových požadavcích CRD IV, předloženého Komisí. Tento zvláštní polštář, vytvářený postupně v příznivém hospodářském období, může být použit při ekonomickém poklesu a umožnit bankám absorbovat ztráty vhodným způsobem, který nevede k nákladnému zvýšení ceny úvěrů, která může zhoršit hospodářskou recesi. Polštář omezí jak skutečnost, že regulační požadavky nereagují na nárůst rizik na makroúrovni, tak jejich cykličnost.
28. Jelikož na různých trzích může být velmi rozdílná dynamika, stanoví se polštáře na úrovni vnitrostátních trhů. Evropská rada pro systémová rizika by v rámci svého mandátu byla pověřena přípravou společných pokynů a usnadňovala by a koordinovala použití tohoto makrobezpečnostního nástroje.
29. Zpráva ECB zdůrazňuje, že přes určité koncepční otázky související s praktickým uplatňováním proticyklických kapitálových polštářů¹⁶ by jejich celková výše sledovala jasný proticyklický trend. V souladu s růstem poskytování úvěrů v letech před krizí a na základě hypotetického zavedení proticyklických kapitálových polštářů v roce 2005 by referenční ukazatel polštáře postupně narůstal a v roce 2007 dosáhl vrcholu kolem 290 miliard EUR za všechny země v EU¹⁷.

¹⁶ ECB přezkoumala referenční ukazatel podle Basel III, poměr úvěrů k HDP v různých členských státech.

¹⁷ Viz graf 11 v pracovním dokumentu útvarů Komise.

6.3. Pákový poměr

30. Pákový poměr je dodatečný kapitálový požadavek, který se může stát závazným stropem pro finanční páku nad určitý násobek aktiv v poměru ke kapitálu tier 1. To by přispělo k omezení nadměrného úvěrování během hospodářské konjunktury, kdy mají banky nutkání navyšovat své rozvahy bez odpovídajícího zvyšování kapitálu.
31. V souladu s rámcem Basel III navrhla Komise pákový poměr jako opatření druhého pilíře s „cílem přejít k závaznému nástroji (prvního pilíře) po odpovídajícím přezkoumání a kalibraci“. Jelikož je pákový poměr pro EU (a ve své stávající podobě pro téměř celý svět) novým nástrojem, navrhla Komise důsledný přístup s důkladným přezkoumáním a souběžným zkušebním obdobím před tím, než se rozhodne o jeho konečné podobě¹⁸.

6.4. Ratingové agentury

32. Při stanovení skutečné úrovně kapitálu bank mohou hrát důležitou úlohu rovněž ratingové agentury a ekonomické modely týkající se kapitálu. Jak je uvedeno v bodě 13, externí ratingy jsou úzce korelovány s hospodářským cyklem, z čehož plyne, že kapitálové požadavky, jež jsou na ně navázány, budou rovněž sledovat jasný cyklický vývoj, přinejmenším na úrovni jednotlivých expozic. Vysoká závislost standardizovaného přístupu k úvěrovému riziku na externích ratingech pak znamená, že tato otázka je obzvláště důležitá u bank, které dosud nepřešly k přístupu IRB.
33. S ohledem na to podporuje návrh směrnice o kapitálových požadavcích CRD IV používání interních ratingů a zároveň snižuje počet odkazů na externí ratingy a posiluje ustanovení o tom, jak lze externí ratingy použít¹⁹. Návrh dodržuje zásadu proporcionality tím, že menším úvěrovým institucím a investičním společnostem umožňuje zvolit si přístup IRB, který je méně závislý na ratingech ratingových agentur (a více citlivý vůči riziku), a povoluje jim používat nejjednodušší možné ratingové postupy²⁰. Použití přístupu IRB vyžaduje schopnost nezávislého posouzení rizik a rovněž podněcuje k používání lepších technik řízení rizik při řízení úvěrového rizika bankovních portfolií.
34. Kromě toho přijala Komise dne 15. listopadu 2011 legislativní návrh²¹, který zahrnuje obecnou povinnost všech regulovaných finančních institucí, aby prováděly vlastní posouzení úvěrového rizika, a v druhé polovině roku 2012 budou následovat podobné návrhy pro pojišťovny. Komise se též velmi aktivně zapojuje do činnosti probíhající v Basileji a podporuje ji ve snaze snížit význam ratingů jako kritéria pro definování likvidních aktiv a hledat alternativní způsoby výpočtu kapitálových

¹⁸ Návrh směrnice o kapitálových požadavcích CRD IV pověřuje orgán EBA přípravou zprávy o účinnosti a dopadu pákového poměru, která má být předložena Komisi do června 2016. Na základě zprávy EBA předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě do 31. prosince 2016 zprávu o účinnosti a dopadu pákového poměru a „popřípadě“ vypracuje v roce 2018 legislativní návrh na jeho zavedení (čl. 482 odst. 1).

¹⁹ Na mezinárodní úrovni vydala Rada pro finanční stabilitu v říjnu 2010 zásady pro omezování spoléhání státních orgánů a finančních institucí na ratingy ratingových agentur.
(http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf)

²⁰ 28. a 29. bod odůvodnění návrhu nařízení o kapitálových požadavcích z července 2011.

²¹ Pro další informace viz http://ec.europa.eu/internal_market/securities/agentur/index_en.htm.

požadavků pro sekuritizační investice. Toto vše by mělo snížit procykličnost finanční regulace vyplývající z přílišného spoléhání na ratingy ratingových agentur.

6.5. Malé a střední podniky

35. Malé a střední podniky jsou závislejší na bankách, protože mají méně možností nalézt alternativní zdroje financování, a jelikož jsou páteří evropské ekonomiky²², může mít případná procykličnost kapitálových požadavků nejvýznamnější dopad na růst v reálné ekonomice prostřednictvím omezeného poskytování úvěrů malým a středním podnikům.
36. V rámci průzkumu ECB „SAFE“ od dubna do září 2011 bylo zjištěno, že přístup malých a středních podniků k bankovním úvěrům se zhoršil, a tento trend byl potvrzen průzkumem probíhajícím od října 2011 do března 2012. Podle těchto nejnovějších výsledků průzkumu se finanční potřeby malých a středních podniků eurozóny během daného období zvýšily, přičemž u 19 % podniků došlo ke zvýšení potřeby bankovních úvěrů (poptávky) oproti původním 17 %, zatímco 11 % vyjádřilo potřebu nižší – oproti 12 % v předchozím období. Čistý podíl podniků vyjadřujících zhoršení dostupnosti (nabídky) bankovních úvěrů činil 20 % oproti 14 % v předchozím období průzkumu²³.

Současné bylo při posledním čtvrtletním šetření ECB týkajícím se úvěrové činnosti bank (duben 2012) zjištěno, že absolutní zpřísnění úvěrových standardů vztahujících se na úvěry malým a středním podnikům kleslo z 28 % ve čtvrtém čtvrtletí roku 2011 na 1 % v prvním čtvrtletí roku 2012 a absolutní zpřísnění úvěrových standardů pro skupinu nefinančních podniků jako celek kleslo z 35 % na 9 %, což je mnohem větší pokles, než účastníci šetření očekávali při předchozím kole průzkumu. Dalo by se to vysvětlit výrazným poklesem čistého podílu bank v eurozóně, které uváděly, že náklady financování a rozvahová omezení přispěly ke zpřísnění úvěrových standardů: 8 % bank hovořilo o problematickém prostředí tržního financování, zatímco dříve jich bylo 28 %. Nicméně momentální úleva od dalšího zpřísnění úvěrových standardů problematickou situaci malých a středních podniků v oblasti financování neulehčuje.

37. Podle stávající směrnice o kapitálových požadavcích se s expozicemi vůči malým a středním podnikům zachází příznivě. V návrhu směrnice o kapitálových požadavcích CRD IV se kapitálové požadavky zvyšují plošně pro všechny expozice úvěrovému riziku, což znamená, že preferenční zacházení s malými a středními podniky podle Basel II zůstane zachováno v poměru k ostatním expozicím. Přesto Komise požádala EBA o analýzu a předložení zprávy o stávajících rizikových vahách pro úvěry malým a středním podnikům a prahových hodnotách používaných pro vymezení malých a středních podniků v rámci nových standardů Basel III. Možnosti k dalšímu zlepšení příznivého zacházení s expozicemi vůči malým a středním podnikům zahrnují například snížení rizikové váhy ze 75 % na 50 % nebo zvýšení prahové

²² Malé a střední podniky představují 99,8 % podniků, 66,9 % zaměstnanců a 58,4 % hrubé přidané hodnoty v EU-27 (odhad za rok 2010, Eurostat / statistické úřady členských států / Cambridge Econometrics / Ecorys).

²³ Průzkum týkající se přístupu malých a středních podniků v eurozóně k financování (SAFE), který je k dispozici na této internetové stránce: <http://www.ecb.europa.eu/stats/money/surveys/sme/html/index.en.html>.

hodnoty pro malé a střední podniky z 1 milionu EUR na 2 miliony EUR nebo 5 milionů EUR. Komise by tyto možnosti pečlivě zvážila s ohledem na zastřešující cíl směrnice o kapitálových požadavcích CRD IV, kterým je posílení finanční stability.

38. Rovněž je třeba poznamenat, že malé a střední podniky, budou-li jim banky udělovat úvěry, by měly být těmi hlavními, kdo bude mít přínos z mírnější procykličnosti, již přinesou posílená proticyklická opatření směrnice o kapitálových požadavcích CRD IV.

7. ZÁVĚRY

39. ECB našla určité důkazy pro tvrzení, že cykličnost minimálního požadovaného kapitálu způsobovaná cykličností pravděpodobnosti selhání u větších bank skupiny 1, které pro úvěrové riziko používají přístup IRB, je poněkud vyvažována cykličností expozic (tj. jejich snižováním při hospodářském poklesu). Cykličnost minimálního požadovaného kapitálu lze, zatím nikoli s jistotou, pozorovat na úrovni portfolií (podnikového a retailového), avšak uvažujeme-li celý vzorek bank, zdá se, že na úrovni bank je cyklický účinek zmírněn.
40. Toto zmírnění může být způsobeno především přizpůsobením portfolií vyvolaným krizí, například větším cílováním aktiv způsobilých jako zajištění pro operace centrální banky na podporu likvidity, a proto pokud by neprobíhala krize, mohly by být nalezeny přesvědčivější důkazy o cykličnosti minimálního požadovaného kapitálu. U bank používajících standardizovaný přístup může být cykličnost minimálního požadovaného kapitálu způsobena rovněž závislostí modelu na externích ratingových agenturách, jejichž ratingy jsou cyklické.
41. Schopnost a ochota bank poskytovat úvěry závisí částečně na tom, do jaké míry jsou omezení týkající se minimálního kapitálu závazná. Přestože minimální požadovaný kapitál počítaný podle současné směrnice o kapitálových požadavcích mohl mít určitý dopad na skutečnou výši kapitálu drženou bankami, vedle několika dalších faktorů mohlo mít též očekávání přísnějších budoucích regulačních požadavků za následek stanovení kapitálových cílů podstatně nad úrovní minimálního požadovaného kapitálu se značnými dopady na rozvahy a úvěrovou politiku bank. Jedná se však o faktor, který je odlišný od cykličnosti stávajících právních předpisů.
42. Směrnice o kapitálových požadavcích CRD IV, která bude provádět Basel III v rámci EU, bude ze strukturálního hlediska představovat rozchod s minulostí, jelikož požadavky na minimální kapitál budou náročnější co do kvality i objemu požadovaného kapitálu a budou zavedeny nové požadavky na likviditu a finanční páku. Důležité je též, že bude zahrnovat několik proticyklických opatření, zahrnujících jednotný soubor pravidel, proticyklický kapitálový polštář, pákový poměr a opatření týkající se ratingových agentur a malých a středních podniků. Opatření budou podle možností zaváděna postupně, aby se předešlo procyklickým účinkům.

8. ODKAZY

Basilejský výbor pro bankovní dohled, Banka pro mezinárodní platby, 16. prosince 2010, „Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems“, k dispozici na adrese <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>.

BIS (2010), skupina pro makroekonomická hodnocení: průběžná zpráva, „Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements“, srpen 2010, k dispozici na adrese <http://www.bis.org/publ/othp10.pdf>.

ECB, EBA (2012), druhá zpráva o procykličnosti kapitálových požadavků.

ECB (2010) „EU Banking Structures“, k dispozici na adrese:

<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructures201009en.pdf>.

Evropská komise, červen 2010, „Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o účincích směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES na hospodářský cyklus“, k dispozici na adrese:

http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/monitoring/23062010_report_cs.pdf.

Obsahuje též další odkazy

Evropská komise, červenec 2011, nové návrhy týkající se kapitálových požadavků (CRD IV), další informace k dispozici na adrese

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