

TEMATICKÝ ČLÁNEK O FINANČNÍ STABILITĚ

Tomáš Kahoun

MINIMÁLNÍ POŽADAVEK NA KAPITÁL A ZPŮSOBILÉ ZÁVAZKY (MREL): OBECNÝ PŘÍSTUP ČESKÉ NÁRODNÍ BANKY

4 / 2019

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

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

Editor: Lukáš Pfeifer

Koordinátor: Simona Malovaná

Vydává: Česká národní banka
sekce finanční stability
Na Příkopě 28, 115 03 Praha 1
Česká republika

Kontakt: odbor komunikace sekce kancelář
tel.: +420 22441 3112
fax: +420 22441 2179
www.cnb.cz

MINIMÁLNÍ POŽADAVEK NA KAPITÁL A ZPŮSOBILÉ ZÁVAZKY (MREL): OBECNÝ PŘÍSTUP ČESKÉ NÁRODNÍ BANKY

Tomáš Kahoun¹

Rámec pro krizové řízení zastoupený v EU směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, která stanoví ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků (BRRD), zavedl minimální požadavek na kapitál a způsobilé závazky (MREL). Tento článek popisuje politické zdůvodnění požadavku na kapitál a způsobilé závazky, jeho povahu a účel v kontextu současného právního a regulatorního rámce. Článek rovněž podrobně vysvětluje hlavní principy obecného přístupu ČNB ke stanovení MREL, přičemž klade důraz na faktory, které je nutné zohlednit při stanovování jeho úrovně a struktury. V závěru článek popisuje specifika domácího bankovního sektoru a diskutuje odhad agregátního schodku pasiv způsobilých pro plnění MREL který budou domácí banky nuceny v nadcházejících letech postupně doplnit. Tento odhad je stanoven na základě obecného přístupu ČNB².

1. ÚVOD

Finanční krize je cyklickým jevem, který s sebou zpravidla přináší značné makroekonomické náklady v podobě nižšího hospodářského růstu a zvýšení veřejného dluhu (Minsky, 1992; Laeven a Valencia, 2012). Studie ukazují, že se tyto náklady v čase zvyšují, jelikož krize bývají stále hlubší a oživení stále pomalejší (Laeven a Valencia, 2010). Globální finanční krize, která začala v roce 2007 na pozadí turbulencí na americkém trhu s tzv. subprime hypotékami a eskalovala po pádu investiční banky Lehman Brothers v září 2008, vedla k nebývalému rozsahu záchranných opatření z veřejných prostředků (tzv. bail-out) ve snaze obnovit důvěru trhu a zmírnit negativní dopady šoku.

Politická reprezentace reagovala na následky krize návrhem řady reforem, které se zaměřovaly na posílení odolnosti finančního systému jako nezbytného předpokladu udržitelného hospodářského růstu do budoucna. Jedna z částí balíku reforem byla zaměřena na vybudování účinného rámce pro řešení problémů s nezdravými či přímo selhávajícími úvěrovými institucemi a investičními podniky a na vyřešení problému s institucemi, které jsou považovány za příliš velké, než aby bylo možné je nechat zbankrotovat (tzv. problém too-big-to-fail). Na mezinárodní úrovni patří mezi důležité milníky zveřejnění standardu stanovujícího základní prvky považované za nezbytné pro účinné řešení krize („Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“).³ Tyto standardy vydala v roce 2014 Rada pro finanční stabilitu (FSB) společně s dalším standardem „Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Principles and Term Sheet“⁴ pro globálně systémově významné banky (Global Systemically Important Banks, G-SIBs). Jak je popsáno dále v textu, evropská odpověď na krizi – směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků (BRRD)⁵ – je založena na principech uvedeného mezinárodního rámce a sdílí s ním mnoho společných rysů.

1 Tomáš Kahoun, ČNB, samostatný odbor restrukturalizace, tomas.kahoun@cnb.cz

2 <https://www.cnb.cz/cs/reseni-krize-na-ft/obecny-pristup-ceske-narodni-banky-ke-stanoveni-minimalniho-pozadavku-na-kapital-a-zpusobile-zavazky/index.html>

3 <http://www.fsb.org/2014/10/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions-2/>

4 <http://www.fsb.org/2015/11/total-loss-absorbing-capacity-tlac-principles-and-term-sheet/>

5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0059>

Oba výše uvedené standardy zavádějí harmonizovaný soubor nástrojů a pravomocí, které příslušným orgánům umožňují řádně řešit krizi finanční instituce bez toho, aby byly zapojeny veřejné prostředky. Zároveň by měla zůstat zachována kontinuita životně důležitých hospodářských funkcí těchto finančních institucí a minimalizovány potenciální negativní dopady na finanční stabilitu. Požadavek TLAC stejně jako jeho evropská obdoba, minimální požadavek na kapitál a způsobilé závazky (Minimum Requirement for Eligible Liabilities, MREL), by měly zajistit, aby banka disponovala dostatečnou kapacitou pro absorpci ztrát a byla schopná rekapitalizace.

Tento článek vysvětluje klíčové rysy MREL a jeho úlohu v procesu efektivního řešení krize. Dále specifikuje zamýšlenou lokální aplikaci a potenciální důsledky ve formě odhadu celkového schodku pasiv způsobilých pro plnění MREL⁶ na úrovni domácího bankovního sektoru. Článek je strukturován následovně. Část 2 popisuje MREL v kontextu současných právních a regulatorních pravidel a zaměřuje se na strukturu požadavku. Část 3 uvádí hlavní rysy a diskutuje specifika místní implementace a nabízí srovnání s přístupy přijatými jinými orgány EU pro řešení krize. Část 4 nastiňuje potenciální dopad na domácí bankovní sektor. Část 5 článek uzavírá.

2. MINIMÁLNÍ POŽADAVEK NA KAPITÁL A ZPŮSOBILÉ ZÁVAZKY

2.1. MREL a jeho východiska

Zkušenosti z finančních krizí ukazují, že běžná insolvenční řízení nejsou v případě bank vždy použitelná. Je to proto, že insolvenční se v zásadě rozumí náhlé ukončení poskytování funkcí banky často kritických pro ekonomiku, což může mít za následek značný nepříznivý dopad na finanční systém, který nemusí být ve veřejném zájmu (článek 31, BRRD). Během globální finanční krize byly tyto negativní dopady bankovních selhání odvráceny masivními záchrannými opatřeními. Evropská komise například informovala o státní podpoře v souvislosti s krizí v letech 2008 až 2011 ve výši 1,6 bilionu eur, což představuje téměř 13 % HDP EU (European Commission, 2012).⁷

Velké objemy veřejné podpory (financované prostředky daňových poplatníků) použité na záchranu selhávajících bank vedly Evropskou komisi k vydání „Sdělení o bankovníctví z roku 2013“⁸. Toto sdělení zavedlo pojem „sdílení zátěže“ a nastínilo východiska „*směrnice o ozdravných postupech a řešení krizí*“ (BRRD, 2014).

BRRD zavedla nový princip, podle něhož by příslušné ztráty a část nákladů vzniklých v důsledku selhání měly být pokryty především z vnitřních zdrojů banky, resp. ze zdrojů jejích akcionářů a věřitelů, a to v souladu s jejich postavením v insolvenční hierarchii. V praxi to umožňuje využít zcela nový nástroj, tzv. bail-in⁹ (rekapitalizace z vnitřních zdrojů; viz článek 46 a násl., BRRD). Aby byl nástroj bail-in účinný, příslušné orgány pro řešení krizí stanoví

6 Kapitál a specifické způsobilé závazky, jak jsou definovány v článku 45 BRRD, mohou banky obecně využívat k plnění MREL. ČNB předpokládá, že na agregované úrovni bude existovat schodek mezi požadavkem a současným stavem pasiv způsobilých pro plnění tohoto požadavku, který banky budou muset pokrýt (viz část 4).

7 Největší složku tvořily záruky (1,1 bilionu eur), následované přímými kapitálovými injekcemi (322 mld. eur) a nákupy znehodnocených aktiv (120 mld. eur).

8 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0730\(01\)&from=C](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0730(01)&from=C)

9 Pokud orgán pro řešení krize použije nástroj bail-in, dojde k alokaci ztrát a nákladů spojených s potřebou rekapitalizace na akcionáře a věřitele selhávající instituce, tj. dojde ke „sdílení zátěže“. Tento postup se liší od pomoci, která zahrnuje využití veřejných prostředků (bail-out).

a vyžadují, aby banky splňovaly minimální požadavek na kapitál a způsobilé závazky (MREL)¹⁰, který zajistí, aby měly k dispozici odpovídající vnitřní finanční zdroje pro absorpci ztrát a pro účely případné rekapitalizace.

2.2. Právní rámec a struktura MREL

MREL je zakotven v zákoně č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu (ZOPRK), který transponuje BRRD, a musí být stanoven v souladu s delegovaným nařízením Komise (EU) 2016/1450 ze dne 23. května 2016 („nařízení 2016/1450“)¹¹, které je přímo použitelné ve všech členských státech a které uvádí obecná pravidla týkající se struktury a kalibrace požadavku.

V souladu s nařízením 2016/1450 má MREL dvě složky – částku nutnou k zajištění absorpce ztrát instituce nebo skupiny (Loss Absorption Amount, LAA) a částku nezbytnou pro účely rekapitalizace, tak aby instituce¹² nebo skupina (či její část) mohla nepřetržitě pokračovat ve své činnosti (princip známý jako „going concern“), splňovala podmínky pro povolení a současně si udržela dostatečnou tržní důvěru (Recapitalization Amount, RCA). LAA i RCA se stanoví s ohledem na platné obezřetnostní požadavky. Požadavky na kombinovanou kapitálovou rezervu (Combined Buffer Requirement, CBR¹³) jsou součástí jak LAA, tak RCA, přičemž ve druhém případě jsou úzce spojeny s tržní důvěrou po uplatnění opatření pro řešení krize.

MREL se stanoví pro každou instituci v souladu s upřednostňovanou strategií řešení krize¹⁴, jak je určena v průběhu plánování řešení krize¹⁵. To znamená, že v některých konkrétních

10 MREL také hraje důležitou roli ve spojení s jinými nástroji pro řešení krize, než je bail-in, jak byly zavedeny v BRRD, například ve spojení s nástrojem „přechod činnosti na soukromého nabyvatele“.

11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1450&from=EN>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1450&from=EN>

12 V textu jsou pojmy „instituce“ a „banka“ používány zaměnitelně. Nařízení 2016/1450 uvádí, že MREL platí pro všechny instituce podléhající BRRD (tj. úvěrové instituce a velké investiční podniky) jak na individuální, tak na konsolidované úrovni.

13 Žádná část použitého požadavku na kombinovanou kapitálovou rezervu (CBR) podle čl. 128 odst. 6 směrnice 2013/36/EU se neodráží ani v částce pro absorpci ztrát, ani v částce pro rekapitalizaci (přístup známý jako „stacking order“). CBR se skládá z proticyklické kapitálové rezervy a rezerv specifických pro každou jednotlivou instituci, tj. kapitálové rezervy pro globální systémově důležité instituce (G-SII), kapitálové rezervy pro ostatní systémově důležité instituce (O-SII) a kapitálové rezervy pro krytí systémového rizika.

14 Podle FSB (http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_130716b.pdf?page_moved=1) zahrnuje centralizovaná strategie řešení krize (Single Point of Entry, SPE) uplatnění pravomocí a nástrojů řešení krize, např. využití nástroje bail-in nebo transferových nástrojů, na nejvyšší úrovni mateřské nebo holdingové společnosti jediným orgánem příslušným k řešení krize – pravděpodobně v jurisdikci zodpovědné za globální konsolidovaný dohled nad skupinou. Strategie SPE funguje prostřednictvím absorpce ztrát vzniklých v rámci skupiny vrcholovou mateřskou společností nebo holdingovou společností, například prostřednictvím snížení hodnoty a/nebo povinnou konverzí nezajištěného dluhu vydaného touto vrcholovou společností do vlastního kapitálu (bail-in). Za předpokladu, že je k dispozici dostatečná absorpční kapacita na nejvyšší mateřské nebo holdingové úrovni, měly by být provozní dceřiné společnosti schopny pokračovat v činnosti bez zahájení procesu řešení krize.

Decentralizovaná strategie řešení krize (Multiple Points of Entry, MPE) zahrnuje uplatnění pravomocí a nástrojů řešení krize dvěma nebo více orgány pro řešení krize na různé části skupiny a pravděpodobně povede k rozdělení skupiny na dvě nebo více samostatných částí. Skupina by mohla být rozdělena podle státních nebo regionálních hledisek, podle obchodních linií, nebo kombinací obou těchto postupů. Pravomoci a nástroje použité k řešení krize, které se vztahují na jednotlivé části skupiny, nemusí být stejné a mohly by zahrnovat použití různých nástrojů, jako je například bail-in, využití překlenovací instituce, převod podniku nebo likvidaci. Strategie MPE nicméně vyžadují, aby byla opatření koordinována napříč jurisdikcemi, aby se předešlo konfliktům nebo nesrovnalostem, které ohrožují účinnost jednotlivých opatření k řešení krize, nekoordinovaným převodům aktiv a nákaze napříč skupinou.

15 Plán řešení krize je komplexní dokument, který popisuje charakteristiky banky nebo skupiny a preferovanou strategii řešení krize pro danou banku, včetně nástrojů pro řešení krize.

případech bude mít instituce pouze MREL odpovídající současným obezřetnostním požadavkům (tj. likvidace takové instituce v rámci běžného úpadkového řízení je považována za důvěryhodnou, takže po selhání se neočekává rekapitalizace), zatímco v jiných případech bude MREL sestávat z obou složek, tj. částky pro absorpci ztráty a částky pro rekapitalizaci. Kromě toho je MREL specifickým požadavkem na každou jednotlivou instituci, který je stanoven případ od případu také tak, aby odrážel obchodní model instituce, způsob jejího financování a rizikový profil.

3. LOKÁLNÍ IMPLEMENTACE: OBECNÝ PŘÍSTUP A DALŠÍ ÚVAHY

3.1. ČNB jako národní orgán příslušný k řešení krize

Česká národní banka (dále jen ČNB) byla určena národním orgánem pro řešení krize bank, družstevních záložen a velkých investičních podniků v České republice. Mezi její hlavní nové role v oblasti krizového řízení patří (i) tvorba příslušných pravidel a postupů, neboť se aktivně podílí na přípravě a utváření regulačního rámce, (ii) plánování a případné řešení krize prostřednictvím vypracování (a potenciálního využití) plánů řešení krize pro banky a (iii) činnosti spojené s vnitrostátním mechanismem pro financování řešení krize – Fondem pro řešení krize.¹⁶

3.2. Plánování a určení strategie pro řešení krize

V oblasti přípravy a prevence, která je jedním z klíčových prvků celoevropského rámce a základním předpokladem efektivního řešení krize, ČNB, obvykle společně s dalšími orgány pro řešení krize na platformě kolegia sestavuje příslušné plány jak se vypořádat se situacemi, které by mohly vést k finančnímu stresu nebo selhání lokálně dohlížených institucí a jejich skupin. Jedním z cílů těchto plánů je zajistit, aby bylo možné krizi každé instituce řešit za pomoci dostupných nástrojů a pravomocí způsobem, který neohrožuje finanční stabilitu, nepředstavuje náklady pro daňové poplatníky a zároveň chrání životně důležité ekonomické funkce a umožňuje řádné ukončení všech/ostatních činností institucí organizovaným způsobem.

V souladu se stávajícím evropským rámcem by před použitím nástrojů k řešení krize měla být vždy zvážena možnost likvidace selhávající instituce v běžném úpadkovém řízení. Takový postup však nemusí být vždy vhodný, protože by mohl ohrozit finanční stabilitu, přerušit poskytování zásadních funkcí a ovlivnit ochranu vkladatelů. V takových případech je vysoce pravděpodobné, že by existoval veřejný zájem na zavedení režimu řešení krize banky spíše než využití běžných úpadkových řízení. V takových případech plán řešení krize předpokládá využití nástrojů a pravomocí k řešení krize jako vhodné odezvy na případné selhání instituce.

V této souvislosti ČNB v kapitole 5.4.4 Zprávy o finanční stabilitě 2017/2018¹⁷ představila indikativní předpoklady používané při volbě vhodných strategií a nástrojů pro řešení krize institucí a skupin v rámci své působnosti a související důsledky pro MREL. I když se obecně předpokládá, že likvidace za běžných úpadkových řízení by byla jak proveditelná, tak věrohodná pro malé, nevýznamné instituce nebo skupiny bez identifikované zásadní činnosti (často také kritická funkce)¹⁸, velké, složité a systémově důležité instituce a skupiny

¹⁶ Další informace jsou dostupné na <https://www.cnb.cz/cs/reseni-krize-na-ft/>

¹⁷ https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/financni-stabilita/.galleries/zpravy_fs/fs_2017-2018/fs_2017-2018.pdf

¹⁸ Definice zásadních činností vychází z článku 6 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2016/778 (dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0778&from=EN>), které stává na

poskytující více zásadních činností budou pravděpodobně pracovat s nástrojem rekapitalizace z vnitřních zdrojů za nepřetržitého chodu banky, tzv. open-bank bail-in (viz kapitola 3.3.).

3.3. Objem MREL a obecný přístup ČNB

Strategie pro řešení krize, která stanoví postup pro případ, že by došlo k selhání instituce, mimo jiné determinuje úroveň MREL, kterou bude instituce nebo skupina muset dodržovat. Instituce, u nichž plán řešení krize předpokládá proveditelnou a věrohodnou likvidaci v rámci běžných úpadkových řízení, budou mít hodnotu MREL rovnu aktuálním obezřetnostním požadavkům stanoveným ČNB jako orgánem dohledu. Na druhou stranu, u komplexních systémových institucí a skupin, které poskytují více kritických (ekonomických) funkcí, je upřednostňovaný nástroj pro řešení krize rekapitalizace z vnitřních zdrojů (bail-in). To bez přílišné nadsázky znamená, že když u banky v pátek odpoledne dojde k selhání, měla by být schopná znovu otevřít příští pondělí rekapitalizovaná, s příslušnou licenci, s potřebnou důvěrou trhu a s přístupem k financování. Právě pro takové případy je navržen obecný přístup ČNB, podle kterého se zjednodušeně řečeno očekává, že pro tyto banky bude MREL stanoven jako dvojnásobek aktuálních požadavků Pilíře 1 (P1)¹⁹ a Pilíře 2 (P2)²⁰, tj. požadavků platných před zahájením řešení krize:

$$\begin{aligned} \text{Celkové požadavky na kapitál a způsobilé závazky} &= \text{MREL} + \text{CBR} \\ &= 2 \times (\text{P1} + \text{P2}) + \text{CBR} \end{aligned} \quad (1)$$

Obecný přístup je však založen na několika důležitých předpokladech. Za prvé, při zahájení řešení krize je celý kapitál odepsán a zároveň banka musí být rekapitalizována minimálně na úroveň nezbytnou pro splnění podmínek pro vydání povolení; tj. požadavky Pilíře 1 a Pilíře 2. Předpoklad úplného vyčerpání kapitálu se na první pohled může zdát zbytečně přísný, nicméně historické zkušenosti naznačují, že by nebylo příliš prozíravé spoléhat se na nějakou zásadnější čistou hodnotu aktiv instituce v selhání po provedení řádného, obezřetného a realistického ocenění²¹ ze strany dohledových orgánů a orgánů pro řešení krize. Podle obecného přístupu tak výchozí hodnota LAA přesně odráží současné obezřetnostní požadavky platné pro instituci nebo skupinu, tj. Pilíř 1 a Pilíř 2, stanovené ČNB jako dohledovým orgánem, a výchozí hodnota RCA je rovněž úzce navázána na obezřetnostní požadavky před zahájením řešení krize.

Za druhé, CBR (tj. požadavek na kombinovanou kapitálovou rezervu) je umístěn nad MREL a přistupuje se k němu odděleně. Hlavní úlohou kapitálových rezerv je vytvořit jakýsi polštář, který zajistí, aby instituce v období stresu neporušily své minimální kapitálové požadavky, případně ošetřit některá makrobezpečnostní rizika. Pokud by totiž polštáře byly do MREL zahrnuty, tato jejich zamýšlená funkce by byla výrazně omezena (tj. porušení požadavků

základech položených FSB v rámci dokumentu „Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services“ (dostupné na: http://www.fsb.org/2013/07/r_130716a/). Často se tak v praxi lze setkat s pojmem „kritická (ekonomická) funkce“.

19 Požadavky na vlastní zdroje podle článků 92 a 458 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013, které zahrnují: kapitálový poměr CET1 ve výši 4,5% z celkové hodnoty rizikových expozic, kapitálový poměr Tier 1 ve výši 6% z celkové hodnoty rizikových expozic a celkový kapitálový poměr 8% z celkové hodnoty rizikových expozic. Celková hodnota rizikových expozic (TREA) a rizikově vážená aktiva (RWA) se v textu používají zaměnitelně a zahrnují aktiva nebo podrozvahové expozice banky vážené podle rizika. RWA se používají při určování úrovně kapitálu, který banky musí držet z obezřetnostního hlediska.

20 Požadavek udržovat dodatečné vlastní zdroje nad rámec požadavků Pilíře 1, zejména podle čl. 104 odst. 1 písm. (a) směrnice 2013/36/EU.

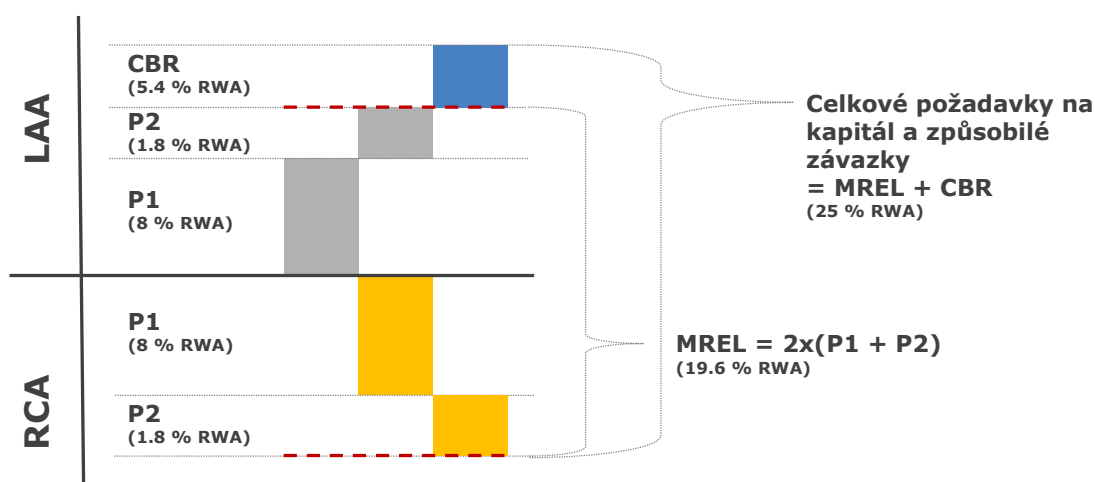
21 V anglickém originále „fair, prudent and realistic“, viz https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2018%3A067%3ATOC&uri=uriserv%3A0J.L_.2018.067.01.0008.01.ENG

vyplývající z kapitálových rezerv by bylo zároveň porušení MREL a vyžadovalo by i odlišné, přísnější zacházení). V souladu s výše uvedeným nemůže být kapitál CET1, který banka používá pro splnění CBR, současně využit pro plnění MREL. Takové zacházení je mimo jiné v souladu s navrhovanou novelou BRRD.

Nadto je obecný přístup neutrální z hlediska různého uspořádání skupin a je využitelný jak pro centralizované strategie řešení krize (Single Point of Entry), tak pro decentralizované strategie řešení krize (Multiple Points of Entry). To je důležité zejména s ohledem na zachování rovných podmínek na českém trhu („level playing field“).

OBRÁZEK 1

Obecný přístup ČNB



Pramen: ČNB

Pozn.: (1) Průměrné požadavky vyjádřené jako % RWA. (2) Hodnoty použité v hrubém odhadu, které představují bankovní sektor jako celek prostřednictvím průměrných hodnot, jsou k prosinci 2017. Vzhledem k tomu, že se jednotlivé subjekty liší, může být vypovídací hodnota výsledků ve vztahu k jednotlivým bankám poněkud omezena. (3) Zdroj dat pro Českou republiku (zejména průměrný požadavek P2 a CBR): Zpráva o finanční stabilitě 2017/2018, dostupná na adrese <https://www.cnb.cz/cs/financni-stabilita/zpravy-fs/zprava-o-financi-stabilite-2017-2018/>

3.4. Obecný přístup ČNB v širších souvislostech

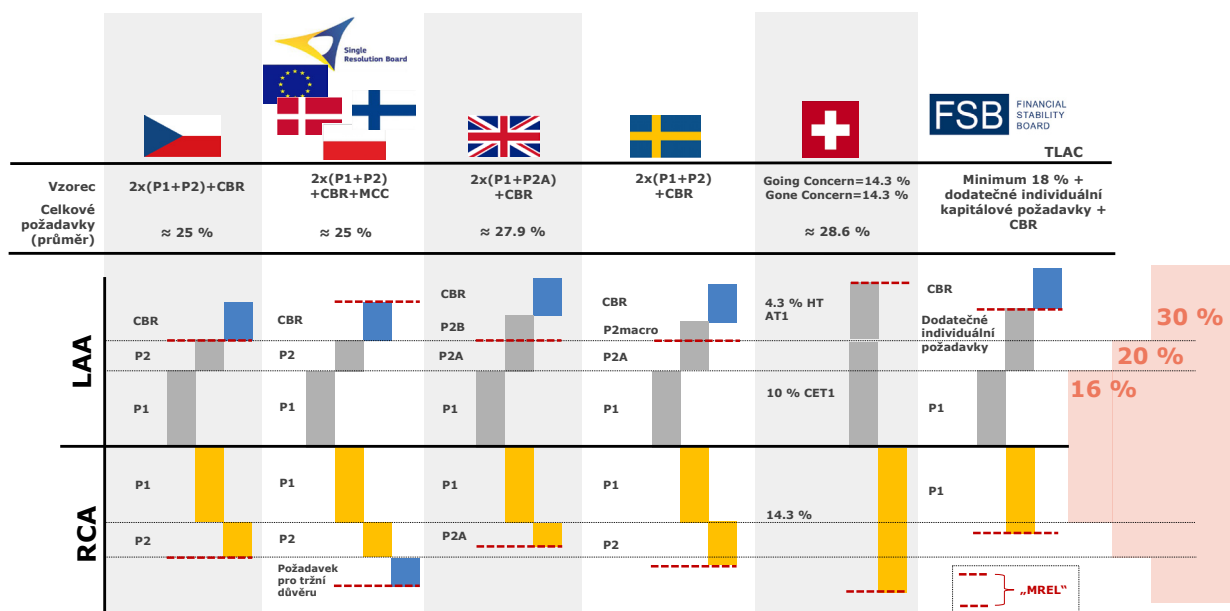
Většina unijních orgánů příslušných k řešení krize v nedávné době zveřejnila své přístupy k praktickému uplatňování stávajících pravidel, kterými se stanoví MREL, což nabízí příležitost k obecnému srovnání. Z tohoto pohledu se jeví jako zajímavé porovnat obecný přístup ČNB s přístupem Jednotného výboru pro řešení krizí (SRB²²) v rámci bankovní unie. SRB je skupinovým orgánem určeným pro řešení krize pro většinu velkých bank se sídlem v České republice patřících do širších skupin z EU, které mají své mateřské společnosti v bankovní unii. SRB je tedy hlavní protistranou ČNB v příslušných kolegiích pro řešení krize.

22 <https://srb.europa.eu>

V lednu 2019 zveřejnil SRB svoji aktualizovanou politiku MREL²³, která je obecně založena na výchozím nastavení stanoveném nařízením (EU) 2016/1450. SRB stanoví výchozí částku pro absorpci ztrát jako součet požadavků Pilíře 1, Pilíře 2 a požadavků na kombinovanou kapitálovou rezervu (tj. LAA = P1 + P2 + CBR) a výchozí částku pro rekapitalizaci rovnající se součtu Pilíře 1, Pilíře 2 a požadavku pro tržní důvěru (Market Confidence Charge²⁴) odvozené z CBR před zahájením řešení krize (tj. RCA = P1 + P2 + (CBR - 125 bazických bodů)). Počáteční MREL před jakoukoliv specifickou individualizací lze vyjádřit takto: $MREL = (P1 + P2 + CBR) + (P1 + P2 + (CBR - 125 \text{ bazických bodů}))$.

OBRAZEK 2

Schopnost absorbovat ztráty: srovnání komunikovaných přístupů



Pramen: ČNB (vlastní analýza přístupů jednotlivých orgánů pro řešení krize)

Pozn.: (1) Požadavky vyjádřené jako % RWA, určené pro strategie bail-in. (2) SRB používá při stanovení výše částky pro rekapitalizaci „požadavek pro tržní důvěru“ (Market Confidence Charge, MCC); $MCC = CBR - 125\text{bps}$. (3) Bank of England (BoE), orgán pro řešení krize ve Spojeném království, konečný požadavek po období postupného zavádění. Metodika BoE pro nastavení požadavku P2 viz: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/statement-of-policy/2018/the-pras-methologies-for-setting-pillar-2a-capital-update-april-2018-effective-january-2019>. (4) Pro nové kapitálové požadavky pro globální systémově důležité banky (příliš velké na to, aby selhaly) ve Švýcarsku viz: <https://www.finma.ch/en/~media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/faktenblaetter/faktenblatt-to-big-to-fail-regime-verstaerkt.pdf?la=en>. (5) Přístup Rady pro finanční stabilitu k nastavení celkové kapacity pro absorpci ztrát (TLAC) pro G-SIB je k dispozici na adrese: <http://www.fsb.org/2015/11/total-loss-absorbing-capacity-tlac>. Na rozdíl od MREL je TLAC nastaven jako požadavek na tvrdé minimum.

Přístup, který uplatňuje ČNB, se liší od postupu SRB zejména v oblasti zacházení s kapitálovými rezervami a s jejich umístěním. Zatímco ČNB požadavky na kombinované rezervy do MREL nezahrnuje, aby si kapitálové rezervy zachovaly svou zamýšlenou úlohu „polštáře“ proti potenciálnímu stresu, SRB do MREL zahrnuje (části) CBR jak v částce pro absorpci ztrát, tak v částce pro rekapitalizaci. Navzdory tomuto hlavnímu rozdílu hrubé srovnání s využitím obecného přístupu ČNB a politiky SRB přináší srovnatelné výsledky,

²³ <https://srb.europa.eu/en/content/mrel>

²⁴ Jakákoli dodatečná částka, kterou orgán pro řešení krize považuje za nezbytnou pro zachování dostatečné důvěry trhu po dokončení procesu řešení krize.

s celkovými požadavky na kapitál a způsobilé závazky, které musí instituce nebo skupiny splňovat, v rozsahu přibližně 25 % RWA.²⁵

Požadavky stanovené v souladu s obecným přístupem ČNB s využitím dostupných agregovaných údajů pro český bankovní sektor jsou znázorněny stylizovaným příkladem v Obrázku 1. Obdobný přístup jako ČNB aplikovala například Bank of England.²⁶ Velmi hrubé srovnání vybraných přístupů poskytuje Obrázek 2.

3.5. MREL jako požadavek specifický pro každou instituci

Podle stávajícího rámce mají orgány příslušné pro řešení krize určitý prostor k tomu, aby při stanovení MREL pro instituce a skupiny v rámci svých pravomocí provedly vlastní posouzení. MREL je individualizovaný typ požadavku, což znamená, že by měl odrážet určité specifické rysy jednotlivých institucí nebo skupin, jako je obchodní model, model financování nebo rizikový profil, jakož i preferovanou strategii řešení krize, kterou předpokládají příslušné plány řešení krize.

Jelikož specifické úpravy lze posuzovat pouze případ od případu, nebyly zachyceny ani kvantifikovány v rámci obecného přístupu ČNB, který spíše slouží jako výchozí bod pro další úpravy. Vzhledem k tomu, že ČNB dosud neoznámila žádnou podrobnější politiku týkající se individualizace MREL, pokusí se tato část pouze nastínit a identifikovat hlavní oblasti, kterých se to může týkat, a související úvahy. Obecně platí, že případná individualizace se bude týkat zejména úprav v částce určené pro rekapitalizaci (protože částka pro absorpci ztráty je v zásadě pravomocí bankovního dohledu) a bude souviset především s úvahami nad takovými oblastmi, jako je velikost a struktura rozvahy banky po řešení krize a související použitelnost obezřetnostních požadavků nastavených před řešením krize.

3.5.1. Úpravy základny odvozené od rizikově vážených aktiv

V obecném přístupu ČNB uvádí, že výchozí částka pro rekapitalizaci se bude odvíjet od poslední vykazované hodnoty rizikově vážených aktiv (RWA). Orgány pro řešení krize však mají možnost provést úpravu RCA, zejména s cílem přizpůsobit částku pro rekapitalizaci upřednostňované strategii pro řešení krize a případným změnám vyplývajícím z opatření vymezených v plánu řešení krize. Stanovení základny RWA má poměrně podstatný dopad na celkový MREL, protože představuje úvahu orgánu příslušného k řešení krize instituce nebo skupiny ohledně budoucí potřeby rekapitalizace po uplatnění opatření k řešení krize – v případě podhodnocené hodnoty MREL může nastat situace, kdy nebudou splněny cíle řešení krize, jako je kontinuita kritických funkcí, zatímco nadhodnocená hodnota MREL by mohla být ekonomicky neefektivní.

Relativně snazší úvaha o potenciálních změnách výchozího nastavení RWA může být provedena ve vztahu k plánům pro řešení krize, které v případě selhání instituce předpokládají použití některého z transferových nástrojů. Na rozdíl od bail-inu, který obecně předpokládá stabilizaci

25 Například konsolidovaný požadavek MREL pro UniCredit závazný od března 2020, který byl přijat SRB, činí 11,74 % celkových závazků a vlastních zdrojů (TLOF), což odpovídá 26,03 % RWA (https://www.unicreditgroup.eu/content/dam/unicreditgroup-eu/documents/en/investors/group-results/2018/1Q18/UniCredit_PR_1Q18-ENG_FINAL.pdf). MREL pro KBC (skupina se sídlem v Belgii, do které patří Československá obchodní banka) na základě plně zatížených kapitálových požadavků k 31. 12. 2016 činil 25,9 % a SRB vyžaduje, aby KBC dosáhla tohoto cíle do 1. května 2019 (https://www.kbc.com/fr/system/files/doc/investor-relations/Results/1Q2018/1Q2018_Debt_Presentation.pdf).

26 <https://www.bankofengland.co.uk/paper/2018/boes-approach-to-setting-mrel-2018>

instituce téměř v nezměněném stavu, transferové nástroje předpokládají, že přechodu (transferu) podléhá pouze část instituce vymezená především (rozsahem) kritických funkcí. Přechod činnosti pak proběhne buď soukromému nabyvateli, nebo překlenovací instituci. Lze tedy předpokládat, že částka MREL pro rekapitalizaci bude, jak je uvedeno ve vysvětlující důvodové zprávě ČNB o přístupu k vypracování plánů řešení krize, ovlivněna především potřebou podpořit převáděnou část, která bude ve většině případů vymezena objemem depozit (krytých vkladů) a souvisejícími službami platebního styku. Je tedy pravděpodobné, že výsledná hodnota MREL by mohla být nižší než hodnota odpovídající nástroji bail-in.

V případě nástroje bail-in (tj. rekapitalizace z vnitřních zdrojů) nemusí být úvaha tak jednoduchá, protože příslušný plán řešení krize obvykle nepředpokládá žádné významné změny ve struktuře a fungování instituce nebo skupiny. Některé orgány pro řešení krize, včetně SRB, však v takových případech zvažují několik postupů s možným dopadem na potřebu rekapitalizace. Patří mezi ně snížení bilance, využití ozdravných opatření či dopad restrukturalizace po řešení krize. Tyto úpravy vycházejí z řady předpokladů o dopadu stresu na instituci a její rozvahu, resp. potřebu rekapitalizace, a jsou založeny na úvaze o snižující se rozvaze banky ve stresu, způsobené buď možnými ztrátami, uplatněním ozdravných opatření (institucemi samotnými nebo příslušnými orgány), nebo v důsledku aplikace plánu reorganizace podnikatelské činnosti, který se povinně použije po uplatnění nástroje bail-in. Takové dopady je však velmi obtížné odhadnout *ex ante*. Například typ a povaha stresu mohou mít významný vliv na vývoj a rozsah ztrát. Zatímco při postupném poklesu ekonomické aktivity („slow-burn“) lze předpokládat, že instituce a příslušné orgány budou mít více času, aby podnikly nápravná opatření, při náhlém a výrazném zhoršení ekonomické situace („fast-burn“) dostatečný manévrovací prostor zřejmě mít nebudou. Obdobně při systémových problémech se ztráty budou projevovat jiným způsobem než v případě idiosynkratického stresu, který může mít řadu podob.

Hlavní hnací silou a důvodem pro rozhodnutí ČNB individualizovat částku pro rekapitalizaci z titulu potenciálních změn v základně RWA kromě těch, které jsou vyvolány opatřeními předpokládanými v příslušných plánech řešení krize (např. použití transferových nástrojů), by proto měla být vysoká pravděpodobnost takové události, ke které by došlo s uspokojivě odhadnutelným výsledkem.

3.5.2. Použitelnost obezřetnostních požadavků v Pilíři 2 po řešení krize

Částka pro rekapitalizaci na základě obecného přístupu ČNB využívá jako referenční bod již existující kapitálové požadavky. Kapitálové požadavky Pilíře 2, které zohledňují a odrážejí specifický rizikový profil každé instituce nebo skupiny, stanovené příslušným orgánem v rámci procesu dohledu a hodnocení (SREP)²⁷, jsou obecně považovány za nezbytné pro (zachování) povolení podle unijních pravidel kapitálové přiměřenosti.

Při zvažování potenciální individualizace požadavků bude muset ČNB zaujmout stanovisko, zda a jaká úroveň či části stávajících požadavků Pilíře 2 vyjádřeného jako % RWA budou relevantní i po řešení krize. Obecně lze předpokládat, že v případě institucí a skupin, u nichž plán řešení

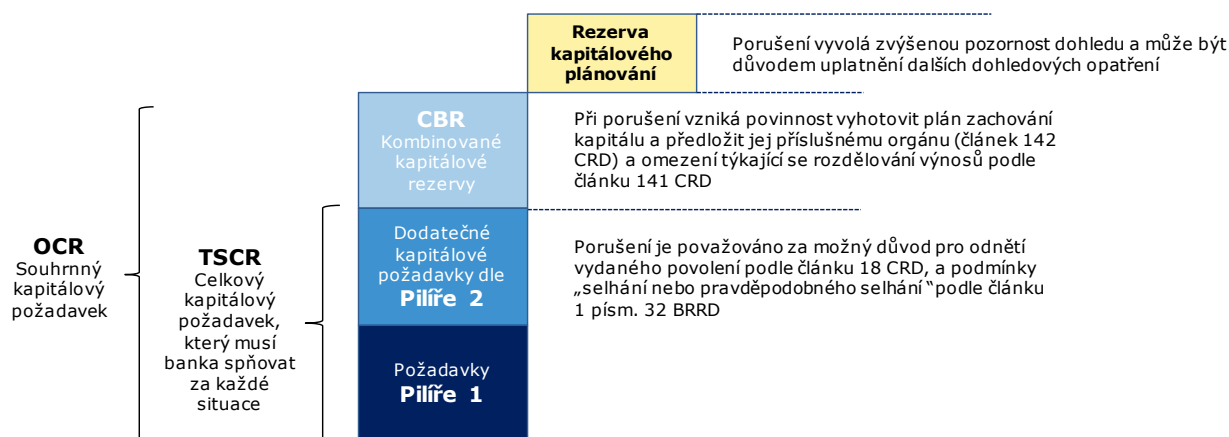
27 Klíčovým účelem SREP je zajistit, aby instituce měly odpovídající opatření, strategie, procesy a mechanismy, jakož i kapitál a likviditu, aby bylo zajištěno řádné řízení a krytí jejich rizik, kterým jsou nebo mohou být vystaveny, včetně rizik odhalených zátěžovým testováním, a rizik, které instituce mohou znamenat pro finanční systém. Cílem procesů Pilíře 2 je posílit vazbu mezi rizikovým profilem instituce, jejími systémy řízení rizik a zmírňování rizik a plánováním kapitálu.

předvídá využití nástroje bail-in, tj. prakticky nepřetržitého provozu²⁸, se rizikový profil může změnit, ale *ex ante* bude velmi obtížné provést jakýkoli kvalifikovaný předpoklad o příslušném požadavku Pilíře 2, zejména vzhledem k tomu, že samotný SREP je poměrně složitý proces. V takových případech se zdá být vhodnější a dostatečně obezřetné použít původní požadavek bez úprav směrem nahoru nebo dolů.

Mírně odlišná úvaha musí však být provedena u plánů pro řešení krize, které využívají nějakou formu transferu. Ty obecně předpokládají, že pouze část instituce definovaná kritickou funkcí pokračuje v činnosti a zbytek instituce vstoupí do procesu likvidace. V tomto případě se zdá, že použitelnost původního požadavku je poněkud omezená. ČNB bude muset analyzovat dopady upřednostňované strategie řešení krize popsané v příslušných plánech na rizika, na něž se zaměřuje Pilíř 2 tak, aby určila odpovídající požadavky po řešení krize.

OBRAZEK 3

“Cestovní mapa” EBA pro Pilíř 2



Pramen: EBA, <https://eba.europa.eu/documents/10180/1814098/EBA+Pillar+2+roadmap.pdf>

3.5.3. Přechodná ustanovení / období pro vybudování kapacity MREL

Zavedení vyšších požadavků včetně MREL má přínosy v podobě zvýšení odolnosti bankovního sektoru a potenciální snížení frekvence výskytu vysoce nákladných finančních krizí. Může mít však také své mikroekonomické i makroekonomické náklady v podobě zvýšených nákladů financování bank, nižší dostupnosti bankovních úvěrů pro zákazníky a nižšího hospodářského růstu. Není ambicí tohoto článku přesně kvantifikovat náklady a přínosy MREL. Existují však mezinárodní dopadové studie, které se tímto tématem zabývají a mohou tak být využity i při stanovení přechodného období, které by banky měly využít ke splnění nových požadavků MREL. Tyto studie mimo jiné ukazují, že většina výše uvedených negativních dopadů má tendenci se projevit spíše ve fázi budování – ve které banky vytvářejí dodatečnou kapacitu ke splnění vyšších požadavků – než v delším časovém horizontu (Bank of England, 2015; BCBS, 2010; Dagher et al., 2016; EBA, 2016; FSB, 2015; IIF, 2010).

²⁸ Obdobně to platí pro použití „pravomocí v oblasti odpisu nebo konverze“ nezávisle na rozhodnutích o řešení krize v souladu s článkem 59 BRRD pro instituce, které spadají do strategie SPE a nejsou samy o sobě subjekty řešení krize.

Současný rámec umožňuje ČNB stanovit vhodné přechodné období pro dosažení konečného MREL. Toto přechodné období by však zároveň mělo být co nejkratší, protože MREL je jedním z hlavních předpokladů efektivního řešení krize²⁹. ČNB již při zavádění obecného přístupu naznačila, že banky dostanou na splnění nových požadavků dostatek času³⁰. Tento přístup odráží převažující podíl korunových vkladů nad dluhovými nástroji v modelu financování domácích bank, odlišnou úroveň zkušeností a přístup jednotlivých subjektů ke kapitálovým trhům pro způsobilé závazky a spoléhání se na CET1 pro splnění MREL. Nastíněné čtyřleté přechodné období se proto snaží co nejvíce zmírnit potenciální negativní dopady rychlého zavedení nových požadavků, přičemž zároveň bere do úvahy dobrou kondici českého bankovního sektoru a potřebu postupně zvyšovat jeho způsobilost pro řešení krize.³¹ Mimo to dává tento přístup prostor pro zohlednění očekávaných změn v příslušném regulačním rámci.

4. ODHAD AGREGÁTNÍHO SCHODKU PASIV ZPŮSOBILÝCH PRO PLNĚNÍ MREL

ČNB v rámci své komunikace týkající se obecného přístupu ČNB v souvislosti s přechodným obdobím uvedla, že odhadovaný agregátní schodek pasiv způsobilých pro plnění MREL českého bankovního sektoru se bude pravděpodobně pohybovat v rozmezí 120 až 140 mld. Kč. Tento schodek budou muset banky v budoucnu pokrýt. Odhad schodku je nutné interpretovat s ohledem na specifika českého bankovního sektoru. Kapitál v současnosti představuje nejvýznamnější složku pasiv způsobilých pro plnění MREL domácího bankovního sektoru, což je odrazem modelu financování domácích bank převážně ve formě korunových vkladů. Na rozdíl od jiných zemí EU domácí banky v minulosti nevyužívaly v tak hojné míře ke svému financování půjčky na mezibankovním trhu či emisi dluhopisů. Největší podíl na celkových korunových vkladech u bank mají v současnosti retailové vklady, které se však obecně nepovažují za pasiva způsobilá pro plnění MREL. Tím se liší např. od dluhopisů, které lépe splňují nezbytné podmínky stanovené v článku 45 BRRD (např. zbytková splatnost nad jeden rok). Relativně dobře kapitalizovaný domácí bankovní sektor tak může paradoxně mít o něco těžší výchozí pozici než banky běžně využívající mezibankovní a kapitálový trh jako zdroj financování.

Kapitál většiny bank v prosinci 2018 dostatečně překročil celkové kapitálové požadavky, přičemž přebytek na straně systémově významných bank dosáhl přibližně 66 mld. Kč (3,6 p.b. v poměru k RWA), u ostatních bank 48 mld. Kč (6,2 p.b. v poměru k RWA).. Odhadovaný celkový schodek ve výši 120 až 140 mld. Kč³², který byl oznámen společně s obecným přístupem ČNB, již výše uvedený přebytek kapitálu zohledňuje za předpokladu, že banky budou mít tendenci snižovat svůj dobrovolný přebytek, aby částečně kompenzovaly nové požadavky. Pokud by tedy banky chtěly udržet určitou úroveň přebytku kapitálu, např. ve formě dobrovolného přebytku z rozhodnutí vedení banky (management buffer), celkový schodek vyplývající z potřeby doplnit MREL a CBR by mohl být vyšší. Tyto důvody ČNB zohlednila i ve svém prohlášení o potřebě dostatečně dlouhého přechodného období.

29 V souladu s článkem 15 BRRD je instituce považována za způsobilou pro řešení krize, je-li pro orgán pro řešení krize proveditelné a důvěryhodné, aby ji buď likvidoval v rámci běžného úpadkového řízení, nebo aby ji řešil pomocí uplatnění příslušných nástrojů a pravomocí k řešení krize bez významného negativního dopadu na finanční systém a s cílem zajistit kontinuitu kritických funkcí, které instituce poskytuje.

30 ČNB očekává, že bankám stanoví přechodné období čtyři roky na to, aby vybudovaly potřebnou dodatečnou kapacitu pro absorpci ztrát a rekapitalizaci ve výši cca 120 až 140 mld. Kč.

31 Aby byla zajištěna dostatečná důvěra, že banky kapacitu budují postupně, může být také vhodné před dosažením celkové úrovně stanovit průběžné cíle.

32 Podle zprávy ČNB o finanční stabilitě 2017/2018 dosáhl celkový regulační kapitál v tuzemském bankovním sektoru v prosinci 2017 hodnoty 460,6 mld. Kč. Odhadovaný celkový schodek ve výši 120 až 140 mld. Kč tedy představoval cca 30 % tuzemského bankovního regulačního kapitálu.

5. ZÁVĚR

MREL spolu s novým rámcem krizového řízení nepochybně představuje důležitý milník na cestě k větší odolnosti bank a finančního systému. To však neznamená, že finanční krize již nenastanou, ale pokud ano, jejich účinky by mohly být méně závažné. Proces stanovení úrovně MREL pro domácí banky je stále v počáteční fázi. ČNB v rámci svého obecného přístupu nastínila, jakým způsobem zamýšlí aplikovat požadavek na lokální úrovni. Tento článek se kromě popisu politické motivace MREL, jeho povahy a účelu v kontextu současného právního a regulatorního rámce pokusil dále vymezit a popsat různé vazby a faktory, které je třeba vzít v úvahu při rozhodování o případných specifických úpravách požadavku pro jednotlivé instituce. Vzhledem k předpokládané obecné výši MREL, tj. dvojnásobku požadavků Pilíře 1 a Pilíře 2, článek také zdůraznil význam dostatečně dlouhého přechodného období. Nastavení vhodné výše MREL nebude snadné, ČNB však spolu se samotnými bankami bude postupně směřovat k větší způsobilosti bank pro řešení krize a k větší stabilitě domácího bankovního sektoru.

LITERATURA

BANK OF ENGLAND, (2015): *Measuring the macroeconomic costs and benefits of UK higher capital requirements*, Financial Stability Paper No. 35, Bank of England. Dostupné na: <https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability-paper/2015/measuring-the-macroeconomic-costs-and-benefits-of-higher-uk-bank-capital-requirements>

BCBS (2010): *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*, Report, Basel Committee on Banking Supervision. Dostupné na: <http://www.bis.org/publ/bcbs173.pdf>

BRRD (2014): Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0059>.

DAGHER, J., DELL'ARICCIA, G., LAEVEN, L., RATNOVSKI, L. and TONG, H. (2016): *Benefits and costs of bank capital*, IMF Staff Discussion Notes 16/04, International Monetary Fund.

EBA (2016): *Final report on MREL – Report on the implementation and design of the MREL framework*, European Banking Authority. Dostupné na: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1695288/EBA+Final+MREL+Report+%28EBA-Op-2016-21%29.pdf>

EUROPEAN COMMISSION (2012): *State Aid Scoreboard – Report on state aid granted by the EU Member States – Autumn 2012 Update*, European Commission. Dostupné na: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2012_autumn_en.pdf

FSB (2015): *Summary of findings from TLAC impact assessment studies*, Financial Stability Board. Dostupné na: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/TLAC-Summary-of-Findings-from-the-Impact-Assessment-Studies-for-publication-final.pdf>

IIF (2010): *Interim report on the cumulative impact on the global economy of proposed changes in the banking regulatory framework*, Institute of International Finance, červen 2010. Dostupné na: http://www.ebf-fbe.eu/uploads/10-Interim%20NCI_June2010_Web.pdf

LA EVEN, L. and VALENCIA, F. (2012): *Systemic banking crises database: an update*, IMF Working Paper No.12/163. Dostupné na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12163.pdf>

LA EVEN, L. and VALENCIA, F. (2010): *Resolution of banking crises: the good, the bad, and the ugly*, IMF Working Papers No. 10/146. Dostupné na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10146.pdf>

MINSKY, H. (1992): *The financial instability hypothesis*, Economics Working Paper No. 74, Levy Economics Institute. Dostupné na: <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp74.pdf>