



Aktuálny stav procesu prijímania návrhu novej regulácie CRD IV/CRR

Matej Krčmár
Národná banka Slovenska

Hospodárska a dlhová kríza nastolila otázky, ktoré súvisia s obsahom a rozsahom regulácie bankovníctva, keďže sa objavila vo finančnom sektore krátko po implementácii konceptu Bazilej II. Ozývajú sa hlasy, že práve väčšia miera regulácie mala podiel na jej vzniku alebo založila predpoklady na jej vznik. Odpovede na tieto otázky má, resp. mala priniesť nová regulácia finančného systému známa ako Bazilej III.

Regulácia týkajúca sa medzinárodne pôsobiacich bánk sa do európskej legislatívy bude zavádzať ako smernica Európskeho parlamentu a Rady o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti. Skrátené sú obe známe pod označením CRD IV (*Credit Requirement Directive*) a CRR (*Credit Requirement Regulation*). Na rozdiel od Bazileja III ich ustanovenia budú povinné plniť všetky banky na území EÚ, bez rozdielu veľkosti.

Ako už zo samotného názvu vyplýva, regulácia si nedáva za cieľ „len určiť“ kapitálové požiadavky či pokryť základné riziká vyplývajúce z bankovej činnosti a licenčné procesy na podnikanie úverových inštitúcií a investičných spoločností, ale dohľad sa posúva do roviny prudenciálnych (obozretných) požiadaviek. Znamená to, že nová regulácia mení zásadným spôsobom súčasný systém, štruktúru i obsah, a pokrýva aj oblasti, ktoré doteraz neboli predmetom európskej regulácie (ako napr. likviditu, finančnú páku – „leverage“). Cieľom je zabezpečiť bezproblémové fungovanie úverových inštitúcií v každej etape ekonomického cyklu, ale aj pri vzniku šokov na finančných trhoch či v jednotlivých systémovo významných inštitúciách. Jej samotný rozsah (okolo 1100 strán) hovorí o snahe pokryť všetky identifikované medzery a zdroje vzniku poslednej krízy, čoho dôsledkom je rozdelenie ustanovení a ich vydanie formou smernice (najmä požiadavky na založenie a činnosť úverových inštitúcií a na systém výkonu dohľadu nad činnosťou úverových inštitúcií – otázky pôsobnosti domovských a hostovských orgánov dohľadu nad jednotlivými oblasťami) a formou nariadenia (najmä požiadavky na obozretné podnikanie, požiadavky na vlastné zdroje, minimálne požiadavky na kapitál, oblasť veľkej majetkovej angažovanosti, likvidity a pod. vrátane stanovenia vykazovacích povinností dohliadateľných subjektov).

Doterajšie znenia tzv. CRD I, II a III boli vydané ako smernice. Podľa súčasného návrhu bude väčšia časť ustanovení regulácie vydaná formou nariadenia. V praxi to znamená, že nariadenie má

vyššiu prioritu ako národná legislatíva a dňom účinnosti je uplatniteľné v jeho presnom znení vo všetkých krajinách EÚ bez rozdielu. Teda nepredpokladá sa, ba priam je zakázaná implementácia, resp. transpozícia do právneho poriadku členského štátu. Na rozdiel od toho v prípade vydania smernice jej transpozícia do právneho poriadku (do vopred určeného termínu) zostáva na národnom regulačnom alebo inom kompetentnom orgáne, ale s možnosťou prispôbenia národným špecifikám. Z toho vyplýva jednoznačný zámer Európskej komisie dosiahnuť tzv. single rule book (jednotné pravidlá pre jednotný trh) pre všetky úverové inštitúcie a investičné spoločnosti na celom území EÚ bez národných regulačných odchýlok (ak nehovoríme o niektorých výnimkách). Dosiahnutie tohto zámeru dáva predpoklad na dlhé, komplikované, ale o to intenzívnejšie rokovania v pracovných skupinách pripravujúcich texty CRD IV/CRR.

Z procesno-legislatívneho režimu nariadenia vyplýva aj potreba revízie ustanovení regulácie na národnej úrovni. Keďže doterajšie znenia smerníc zahrnuté v národnej legislatíve budú zmenené, doplnené alebo zrušené, bude si to vyžadovať zásadne nový prístup k legislatívnym normám a taktiež bude potrebné preveriť možný dosah nariadenia až na úroveň principiálnych právnych noriem. Zároveň platí, že nariadenie je so smernicou vnútorne prepojené a na mnohých miestach odkazuje na ustanovenia smernice (CRD IV) a nie na ustanovenia slovenských právnych predpisov. Aby nevznikol právny chaos, je napriek vyššej právnej váhe nariadenia ako národnej legislatívy novou výzvou pre jeho „implementáciu“ na národnej úrovni aj pre Národnú banku Slovenska a jej odborné útvary.

Prvé znenie návrhu CRD IV/CRR predložila verejnosti Európska komisia v júli 2011. Tento návrh do veľkej miery vyvolal negatívne reakcie členských štátov. Následne boli vytvorené pracovné skupiny na národnej úrovni v členských krajinách, v centrálnych bankách alebo orgánoch dohľadu nad finančným trhom, ktoré na odborných stretnutiach v Bruseli predkladali a koordinovali svoje pripomienky, z dôvodu ochrany svojich trhov a národných kompetencií. Odborní pracovníci



Národnej banky Slovenska v spolupráci s Ministerstvom financií SR predložili niekoľko súborov pripomienok, ktoré boli úplne alebo čiastočne akceptované. Najčastejšie to boli oblasti zachovania dohľadu a vykazovacích povinností nad likviditou na národnej úrovni, akceptovania slovenských štátnych dlhopisov ako likvidných aktív, spolupráca domovských a hostovských dohľadov či otázky cezhraničných finančných prevodov.

Začiatkom roka 2012 nové dánske predsedníctvo predložilo tzv. prvý kompromisný návrh predsedníctva a zároveň oznámilo cieľ dosiahnuť zhodu s Radou EÚ počas jari a v júni s Európskym parlamentom. Teda dosiahnuť finálny text CRD IV/CRR k záveru svojho predsedníctva. Uzavretie kompromisného návrhu však bolo vzhľadom na uvedené skutočnosti komplikované, preto finálne (tzv. piate kompromisné znenie) bolo predložené na ECOFIN až začiatkom mája, čo znamenalo, že stanovený časový rámec nebude možné procesne dosiahnuť.

Záverečnou etapou prípravy novej CRD IV a CRR je trialóg európskych inštitúcií, ktorého proces bol spustený v máji tohto roka. Trialóg znamená hľadanie kompromisu medzi textami predloženými Európskou komisiou, Radou EÚ a Európskym parlamentom. Môže sa stať, že výsledné znenie bude výrazne odlišné od znenia zverejneného Komisiou alebo dosiahnutého v rámci kompromisného textu predsedníctva. Na vyššej úrovni sa začalo nové kolo predkladania pripomienok a snahy o dosiahnutie kompromisu, resp. o zachovanie už dosiahnutých formulácií. Domáce pracovné skupiny sú opäť v časovo limitujúcom procese zasielania pripomienok k jednotlivým textom, článok po článku, resp. vyjadrujú podporu jednému z navrhnutých znení, ktoré následne tlmočí na európskych pracovných skupinách náš zastupiteľský orgán v Rade EÚ na úrovni veľvyslanca či povereného experta/atašé.

Až po dohode na finálnom kompromisnom texte môže byť znenie CRD IV/CRR schválené v európskom legislatívnom procese. Keďže návrhy pracujú s termínom účinnosti od 1. januára 2013¹, možno predpokladať, že konečná dohoda o texte CRD IV/CRR by sa mala dosiahnuť v najbližších mesiacoch.

V smernici a nariadení je obsiahnutých viacero kvantitatívnych nástrojov na predchádzanie makroprudenciálnemu a systémovému riziku prostredníctvom tzv. kapitálových vankúšov, ako je napríklad vankúš na zachovanie kapitálu, proticyklický kapitálový vankúš, vankúš na krytie systémového rizika, ukazovateľ likvidity a finančnej páky či navýšenie kapitálu a kvalitnejšie kapitálové položky v jeho jednotlivých vrstvách (Tier I, II a III). Ich účinnosť nenastane automaticky s účinnosťou CRD IV/CRR, pretože regulácia zavádza prechodné obdobia, v rámci ktorých bude nutné zbierať, monitorovať a vyhodnocovať dáta. Výsledné hodnoty ukazovateľov (min. pri likvidite) môžu byť iné, ako sa navrhuje, pretože pri posúdení monitoringu je potrebné zohľadniť ich vplyv (závažne škodlivý) na podnikateľský a rizi-

kový profil inštitúcií v Únii, na finančné trhy alebo na hospodárske a bankové úvery, s osobitným zameraním na úvery pre malé a stredné podniky a na financovanie obchodu. Následne po takejto analýze bude nutné v zmysle mnohých článkov CRD IV/CRR pripraviť rad tzv. technických predpisov, metodických usmernení alebo technických odporúčaní pre Komisiu, ktoré sú v kompetencii Európskeho orgánu pre bankovníctvo (EBA) alebo iného orgánu európskeho dohľadu² s účinnosťou od 1. 1. 2013 do roku 2016. Pre zaujímavosť, takýchto odkazov s termínom vydania len v roku 2013 je 41. To znamená, že dnešný rozsah návrhu regulácie nie je konečný, napriek jeho robustnosti.

V nasledujúcej časti predstavujeme nové nastavenie regulácie a najzásadnejšie témy, ktoré NBS pripomienkovala v minulom období.

Návrh regulácie, okrem tzv. kapitálových vankúšov, ktoré v drobných zmenách vychádzajú z ustanovení Bazileja III, prináša nový rozmer v nastavení regulácie úverových inštitúcií a investičných spoločností. Zjednodušene povedané, dochádza k transformácii rozmeru regulácie a dohľadu z národného na európsky. Upevňovanie stability finančného systému európskych bankových skupín dostáva vyššiu prioritu ako stabilita častí (zastúpených lokálnymi či národnými trhmi), a to z dôvodu hladkého fungovania vnútorného európskeho bankového trhu. Nový pohľad sa nesie v dvoch základných nových líniách, a to v chápaní stresových podmienok a regulačno-dohľadovej dimenzie Únie.

Stresové podmienky, a teda aj opatrenia na ich predchádzanie a zmiernenie sa hodnotia v dvoch rovinách, ako kombinácia stresu zasahujúceho jednu inštitúciu a/alebo celkového stresu vo finančnom sektore, rozsahom významného a zasahujúceho viacero inštitúcií.

V druhej línii, pri prijímaní rozhodnutí, by mal príslušný národný orgán zvažovať ich vplyv nielen na finančnú stabilitu svojej jurisdikcie, ale aj vo všetkých ostatných dotknutých členských štátoch. Keďže výkon dohľadu a regulácie na domácom (v prípade pobočiek) alebo v určitých prípadoch na konsolidovanom (prípád matky a dcér) základe má vyššiu váhu, návrh regulácie apeluje na užšiu a pravidelnú spoluprácu a lepšiu konvergenciu postupov regulácie a dohľadu príslušných členských štátov. K tomu patrí aj lepšia vzájomná výmena informácií medzi príslušnými orgánmi a centrálnymi bankami a inými orgánmi s podobnou funkciou. Orgánom, ktorý by mal takúto spoluprácu podporovať a posilňovať, ale zároveň byť aj určitým arbitrom v sporoch, je EBA. Na druhej strane regulácia vyžaduje aj spoluprácu a nové povinnosti od rôznych európskych inštitúcií dohľadu, ako je EIOPA, ESMA či ESRB.

Dlho diskutovanou i komplikovanou témou bola oblasť úplnej harmonizácie, ktorej cieľom bolo zaviesť všeobecné požiadavky a odstrániť národné voľby (doteraz používané prísnejšie pravidlá, ako sa umožňuje v predchádzajúcich smerniciach). Čo by znamenalo, že nemožno používať

¹ Európsky parlament v rámci trialógu navrhol termín implementácie smernice k 1. 1. 2014.

² EIOPA – Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov, ESMA – Európsky orgán pre cenné papiere a trhy, ESRB – Európsky výbor pre systémové riziká.



3 Aktualné ide o opatrenie NBS č. 18/2008 o likvidite bánk a pobočiek zahraničných bánk a o postupe riadenia rizika likvidity bánk a likvidity pobočiek zahraničných bánk.

prísnejšie národné regulačné pravidlá napríklad na stanovenie kapitálových požiadaviek bánk, ktoré by zohľadňovali aktuálnu situáciu v dohliadanom subjekte. Štát nebude môcť uplatniť prísnejšie pravidlá, ak banke hrozia vážne problémy so solventnosťou. V niektorých prípadoch členské štáty argumentovali, že už dnes majú vyššiu úroveň kapitálovej požiadavky, ktorú si chcú ponechať, čo sa však neakceptovalo. Ďalšou témou bol presun kompetencií z príslušného národného orgánu na orgán, ktorý vydal povolenie na činnosť, čo znamená, že zahraničné pobočky bánk budú podľa návrhu bez reálnej kontroly národného orgánu v jeho jurisdikcii, dokonca nebudú mať ani len oznamovaciu (vykazovaciu) povinnosť voči národnému orgánu dohľadu.

Požiadavky na vyššiu flexibilitu sa zdôvodňovali fiškálnou zodpovednosťou a nutnosťou implementovať makroprudenciálnu politiku, ak je ohrozená stabilita na národnej úrovni, resp. stabilita významnej úverovej spoločnosti. V otázke chápania finančnej stability a s tým spojenej maximálnej harmonizácie je najvýraznejší rozdiel. Európska komisia ju chápe ako stabilitu veľkých bankových skupín, kým na národnej úrovni sa chápe ako stabilita častí – menších bankových domov, ale významných pre danú jednotlivú ekonomiku členského štátu, čím sa zabezpečí stabilita celku. Udržanie stability jedného členského štátu by malo byť záujmom celej EÚ, pretože osobitne v oblasti finančného trhu je dôvera účastníkov trhu k členovi EÚ kľúčovým faktorom stability Únie. Európska komisia dlhodobo zdôvodňovala primeranú flexibilitu použitím nástrojov cez pilier II.

Úplne novou oblasťou európskej regulácie je šiesta časť CRR o riadení likvidity. Zavádza nové ukazovatele likvidity, takzvané LCR (*Liquidity coverage requirement*) a SFR (*Stable funding requirement*), z ktorých prvý bude povinné plniť od roku 2016 a druhý bude určený len na špeciálne výkazníctvo. LCR je pozitívnym aspektom, vyžaduje od bánk kryť rozdiel medzi kladnými a zápornými finančnými tokmi likvidnými aktívami počas tridsiatich dní. Rozlišuje a určuje likvidné a nelikvidné aktíva a ďalej ich zatrieduje do vysokej a extrémne vysokej likvidnej i kreditnej kvality. Nedovoľuje dvakrát započítavať kladné peňažné toky a likvidné aktíva. Regulácia sa venuje detailne položkám súvahy na strane aktív i pasív a priraduje im príslušné zrážky (*haircuts*). Banky sa budú musieť pozerať na jednotlivé položky viac v kombinácii s likvidnou kvalitou, ako len z úrovne ich výnosnosti. Taktiež bude potrebná detailnejšia práca pri priradovaní stability pasív v čase stresových podmienok, podľa toho, od akého klienta, z akého distribučného kanála či meny finančné pasívum pochádza. Obdobie do zavedenia LCR bude náročné jednak pre banky z pohľadu výkazníctva a jednak pre pracovné skupiny v EBA, ktoré majú za úlohu ich vyhodnotiť a pripraviť konkrétne hodnoty na krytie pasív vystavených v čase stresu zvýšenému odlevu.

Slovensko je jednou z krajín, ktoré má tému likvidity pokrytú národným predpisom už viac než desať rokov,³ čo nie je a v minulosti nebolo samozrejmosťou vo všetkých členských štátoch. Existenciu a ďalšie zotrvanie takéhoto opatrenia podporuje aj nové znenie CRR, ktoré dovoľuje podporovať alebo aj zaviesť národné ustanovenia až do času zavedenia LCR a SFR.

Menej pozitívnou novinkou je, že v oblasti riadenia likvidity budú požiadavky na likviditu stanovené na úrovni finančnej skupiny a nie na úrovni pobočky zahraničnej banky. V prípade dcérskych spoločností je možné vytvoriť tzv. *liquidity sub-group*, ktorá bude vyžadovať plnenie likvidity nie na osobitnom (sólo) základe, ale na celospoločenskom základe, čo znamená centrálnu manažovanie likvidity, bez možnosti zasiahnuť zo strany hostovského štátu. Štát nebude môcť uplatniť prísnejšie pravidlá voči banke, ktorej hrozia vážne problémy s likviditou. Finančná skupina bude môcť siahnuť likviditu z banky (dcéry) v jednom štáte s cieľom pomôcť svojej banke v inom štáte bez toho, aby centrálna banka mohla posúdiť vplyv na banku vo svojej jurisdikcii. Viaceré členské štáty nesúhlasili s presunom zodpovednosti za dohľad nad likviditou pobočiek na domovských regulátorov. Európska komisia však argumentovala, že cieľom je efektívnejšia štruktúra dohľadu, ktorý bude umožnený aj vďaka zavedeniu jednotných kvantitatívnych požiadaviek na likviditu.

V rámci rokovaní Rady EÚ bol nakoniec prijatý kompromis, ktorý v prípade identifikácie makroprudenciálneho alebo systémového rizika na národnej úrovni dovoľuje zaviesť príslušnému národnému orgánu prísnejšie pravidlá prostredníctvom nástrojov, ako sú napr. proticyklický vankúš, vankúš na systémové riziko, zmena rizikových váh na úvery zabezpečené nehnuteľnosťou, požiadavky na likviditu, zvýšenie rizikových váh a pod. Možno ich však prijať až po zdôvodnení, schválení ESRB, EBA, Európskou komisiou a Radou, ale len na časovo obmedzené obdobie a len pre jednu krajinu.

Na záver možno povedať, že úplná harmonizácia (*Single rule book*) v pripravovanej regulácii zvyšuje veľké európske bankové skupiny a teda aj ich ekonomiky pred menšími bankovými skupinami, avšak významnými pre stabilitu národných ekonomík. Z pohľadu manažovania regulácie sú prínosy novej CRD IV/CRR napriek mnohým pozitívam na ekonomiku a stabilitu finančného systému otáznave a jej dopad bude možné objektívne zhodnotiť až s odstupom času. Na druhej strane jej finálna podoba vzhľadom na zverejnenie dokumentu o tzv. bankovej únii a neukončený proces trialógu môže byť iná, ako je dnešný stav, najmä v oblasti flexibility dosiahnutej rokovaniami počas pripomienkového konania na úrovni Rady EÚ.

Odhliadnuc od finálneho výsledku môžeme s určitosťou povedať, že nás čaká obdobie zavádzania výrazných zmien a množstva práce tak na strane súkromného sektora, ako aj na strane regulátora a legislatívneho procesu.