

Diplomová práce:

Bankovní regulace a dohled - teorie a praxe na
mezinárodní úrovni a na národní úrovni v ČR a
USA

Rostislav Mayer



Fakulta sociálních věd UK
Praha 1996

OBSAH

1. Obecná charakteristika bankovního systému.	3
2. Důvody bankovní regulace.	6
3. Definice pojmů bankovní regulace a dohled.	11
4. Instituce formální bankovní regulace a dohledu.	13
5. Kritéria k posouzení optimálního počtu institucí bankovní regulace a dohledu.	15
6. Základní struktura bankovní regulace a dohledu.	18
7. Regulace a dohled bankovních institucí na mezinárodní úrovni	35
8. Bankovní regulace a dohled v USA.	48
9. Bankovní regulace a dohled v České republice.	63
Závěr.	79
Poznámky.	80
Seznam použité literatury.	91
Přílohy.	95

1. Obecná charakteristika bankovního systému

Tak jako je existence fungující tržní ekonomiky nemyslitelná bez existence peněz, jsou i peníze institucionálně spojeny s existencí a fungováním bank. V každém ekonomickém systému z různých příčin existuje u jedněch subjektů dočasně volná kupní síla, u druhých dočasný nedostatek peněžních prostředků. Právě banky v tomto systému fungují jako instituce, které shromažďují dočasně volné peněžní prostředky a redistribuují je.

První banky byly zakládány v Itálii ve 12. století. skupinami směnárníků. V některých případech zakládal banku sám panovník. Bankovníctví jako zvláštní druh podnikání se začalo velmi rychle rozvíjet zvláště od 17. století v souvislosti s objevením se šeků, směnek a později též bezhotovostních peněz. K progresivnímu rozvoji sektoru bankovních služeb a jeho zdokonalování dochází ve 20. století a zejména po druhé světové válce.

V posledním desetiletí lze pozorovat celou řadu tendencí, charakteristických pro vývoj bankovních systémů v tržních ekonomikách. Mezi tyto tendence zejména patří:

- Internacionalizace, tj. vzrůstající podíl cizích bank na domácích trzích. Bankovníctví se tak stává globálním odvětvím se stále menším počtem geografických a teritoriálních hranic.
- Rostoucí konsolidace bankovních institucí prostřednictvím fúzí do větších společností v rámci snah o snížení rizika, rozšíření trhů a kompenzaci rostoucích nákladů.
- Pokračující proces univerzalizace, kdy banky pronikají stále více do sféry nebankovních aktivit. Na druhou stranu řadu bankovních služeb nyní poskytují nebankovní firmy - pokračuje proces poklesu zprostředkování finančních transakcí prostřednictvím bank.
- Rostoucí promyšlenost při rozhodování a znalost alternativních zdrojů finančních služeb, jak ze strany vypůjčovatelů, tak i věřitelů znamená vyšší citlivost na riziko.
- Vzrůstající konkurence na světových finančních trzích zvyšuje nejistotu a tlaky na ziskovost a dostatečnou výši kapitálu. S tím souvisí růst rizikovosti pro instituce poskytující finanční služby, nárůst případů nesolventnosti a vládní pomoci.

- Rozšiřování technologického pokroku se stále větším podílem bankovních operací provedených prostřednictvím pokladních automatů a jiných technických inovací, transformuje bankovníctví na odvětví se stále rostoucím podílem fixních nákladů.
- Rozmach finančních inovací, jehož motivem bylo především značné zvýšení rizika, deregulace finančních trhů, zvyšující se konkurence, snaha o obcházení bankovní regulace a rozvoj technologií.
- S rozvojem nových instrumentů na finančních trzích roste podíl mimobilančních operací na činnosti bank. Tyto operace výrazně znesnadňují efektivní regulaci a dohled, jsou nesnadno kontrolovatelné.
- Dochází k procesu privatizace obchodních bank v řadě zemí. Privatizace probíhá postupně a opatrně, neboť v mnoha zemích si chtějí vlády i po privatizaci udržet svůj vliv a strategickou kontrolu nad bankovním sektorem.
- Postupuje proces deregulace bankovníctví, který umožňuje lépe alokovat větší množství finančních zdrojů a služeb.
- Pokračuje proces harmonizace pravidel bankovní regulace a koordinace dohledu v mezinárodním měřítku.¹

Bankovní systém² představuje souhrn všech bankovních institucí v daném státě a uspořádání vztahů mezi nimi, přičemž bankovní institucí se zde rozumí instituce, jež má povolení provádět bankovní operace a poskytovat bankovní služby.

Podnikání v rámci bankovního sektoru je spojeno s celou řadou rizik specifických v tom smyslu, že se jedná o podnikání se zvláštním druhem zboží - penězi. Každá banka obchodující na komerčním základě (tj. hlavním motivem její činnosti je zisk) sleduje během své podnikatelské činnosti tři základní cíle:

- likviditu, tj., schopnost dostát svým závazkům vůči klientům v kterémkoli okamžiku;
- rentabilitu, jež je spojena s hlavním motivem činnosti a udržením konkurenceschopnosti banky;
- solventnost, tj. schopnost banky uhrazovat ze svých běžných příjmů běžné náklady a závazky i v případech, kdy došlo v jejím hospodaření ke ztrátě.

Všechny tři uvedené cíle se doplňují, ale jsou i ve vzájemném

rozporu, preferování jednoho z nich může být na úkor zbývajících. Optimálně sladit tyto cíle je základním uměním každého bankéře.

Základní složkou bankovních soustav v tržních ekonomikách jsou obchodní banky. Počet, struktura a náplň činnosti obchodních bank je výsledkem celé řady vlivů, mezi které patří především poptávka po bankovních službách, kapacita, personální obsazení a vybavení bank a zahraniční vlivy. Nezanedbatelnou roli hraje i tradice.

Obchodní banky jsou zvláštní podnikatelské subjekty, které obchodují s cizími penězi. Jejich základními peněžními operacemi jsou operace depozitní (shromažďování vkladů) a úvěrové (poskytování úvěrů). Pojem "obchodní banka" je však pojmem velmi obecným, který v sobě zahrnuje jak univerzální, tak specializované obchodní banky.

Obchodní banky v tržních ekonomikách jsou spíše bankami univerzálními, jejich případná specializace se týká poskytování bankovních služeb a jen výjimečně lze v některých bankovních systémech nalézt i specializaci podle teritoria, odvětví, či klientely. To je příklad amerického bankovního sektoru,³ který je založen nejen na specializovaných bankách, u nichž je oddělena oblast komerčního a investičního bankovníctví, ale rovněž existovala nucená specializace podle teritoria, resp. podle jednotlivých států USA.⁴

Vedle obchodních bank působí v tržních ekonomikách celá řada dalších bank. Hlediskem jejich členění bývá především hlavní náplň jejich činnosti, resp. určitý okruh klientů, na který se tyto instituce specializují. Rozdíly mezi jednotlivými bankami se však stírají a v řadě případů je obtížné danou banku do některé konkrétní skupiny zařadit. S vědomím tohoto problému jmenujme alespoň následující druhy bank:

- spořitelny, které se soustřeďují především na příjem vkladů od obyvatelstva;
- úvěrová družstva, pracující na vzájemnostním principu;
- hypotéční banky, které se soustřeďují na poskytování hypotéčních úvěrů;
- investiční banky, jejichž hlavní náplní činnosti jsou operace s cennými papíry;
- banky se speciálním zaměřením, plnící některé hospodářsko-politické úlohy (např. podporu exportu, drobného podnikání apod.).

Navíc v tržních ekonomikách řadu bankovních služeb poskytují i nebankovní (finanční) instituce. Jedná se zejména o pojišťovny, finanční domy, investiční trusty, hypotekární společnosti a další.

2. Důvody bankovní regulace

Bankovní systém bývá právem považován za jednu z nejvíc regulovaných oblastí ekonomiky. Nutnost bankovní regulace bývá zdůvodňována množstvím cílů, které by v rámci své činnosti měla plnit. Mezi nejčastěji uváděné cíle patří:

- A. Zajištění bezpečnosti a spolehlivosti fungování bankovního systému, vzhledem k jeho úloze ve zprostředkování finančních toků, redistribuci volných peněžních zdrojů a jejich efektivnímu umístění.
- B. Podpora efektivnosti fungování bankovního systému vzhledem k jeho úzké propojenosti se zbytkem ekonomiky.
- C. Zajištění potřebných informací pro investory, neboť bez jisté úrovně informací je rozhodování investorů (vkladatelů, akcionářů bank a v určitém smyslu i dlužníků) velmi riskantní. Vysoká informační asymetrie (která v jisté míře vždy v bankovním sektoru existuje) by měla negativní vliv na důvěru v bankovní sektor a zvyšovala by riskantnost investic.
- D. Zabezpečení základní úrovně ochrany investorů, zejména vkladatelů budováním určitých bezpečnostních záruk. Bez těchto záruk by vzrostla potencionální rizikovost bankovních depozit a vkladatelé by mohli upřednostnit jiné druhy finančních aktiv, což by podpořilo proces poklesu míry zprostředkování prostřednictvím bank.⁵
- E. Podpora efektivního provádění měnové politiky, protože bez možnosti regulovat činnost bank nelze zajistit účinnou regulaci peněz v oběhu.

Všechny výše uvedené cíle se navzájem podmiňují a doplňují, přičemž ovšem mohou být do určité míry vzájemně rozporné.

Uvedení cílů ještě neznamená, že současný systém regulace a dohledu bank rovněž zajišťuje jejich plnění. Navíc nutnost zabezpečovat tyto cíle prostřednictvím regulace bankovního sektoru je některými ekonomy zpochybňována. Dostáváme se tak k otázce oprávněnosti bankovní regulace a dohledu v tržním prostředí.

V rámci diskusí o regulačním systému bankovníctví existují tři základní myšlenkové proudy. Jsou to jednak zastánci vysoké míry regulace, kteří svou argumentaci opírají především na určitých faktorech, jež podle nich odlišují bankovníctví od ostatních ekonomických oblastí. Proti tomuto názorovému proudu vystupuje skupina zpochybňující současnou vysokou míru regulace a případně

i vhodnost stávajících pravidel, s cílem dosáhnout změn, zejména směrem k deregulaci (tj. zjednodušení pravidel a snížení míry regulace). A nakonec, třetí názorovou skupinu zastupují ti, kteří argumentují proti jakékoliv regulaci bank, s cílem dosáhnout zrušení dosavadní regulace a pokud možno ponechat bankovní systém bez regulace a dozoru.

2.1 Argumentace zastánců a odpůrců současné míry regulace

Z hlediska diskusí mezi prvními dvěma skupinami lze s jistým zjednodušením vymezit pět skupin názorových střetů:

A. Zastánci současné míry bankovní regulace soudí, že finanční (a tedy i bankovní) aktivity jsou zásadně odlišné od ostatních ekonomických činností, a proto je nutné je regulovat. Odlišnost financí se podle nich projevuje následujícími způsoby:

- finanční (bankovní) instituce obchodují s cizími penězi, nemohou tedy s nimi nakládat zcela podle vlastního uvážení;
- platební styk, který je zajišťován bankami, je životně důležitý pro fungování každé ekonomiky;
- bankovní úpadky mají vždy mnohem horší důsledky na ekonomiku, než úpadky průmyslových a obchodních firem⁶ a předcházet těmto úpadkům vyžaduje bankovní regulaci;
- finanční (bankovní) sféra je potencionálně vysoce zisková. Pokud by tedy nebyla regulována, lákala by podvodníky a spekulanty;⁷
- vysoká potencionální ziskovost a přílišná konkurence mohou vést k nadměrné rizikovosti bankovních obchodů. Regulace tedy musí omezovat nadměrnou rizikovost a snižovat tvrdost konkurence.

Odpůrci současné míry a forem regulace sice uznávají odlišnost financí, ale v rámci výše uvedených specifík radí pouze úpravu jejích základních složek, tj. platebního styku a možnosti zneužití bankám svěřených peněžních prostředků. Z tohoto potom vyplývá nutnost mírné ochrany, resp. prevence před bankovními úpadky, která by ovšem neměla bránit úpadkům nesolventních bank.

Dále musí pravidla bankovní činnosti zajišťovat dostatečnou "čitelnost" operací bank s cílem zabránit podvodům a defraudacím, praní špinavých peněz a tzv. insider obchodům.⁸

Co se týče vzájemného vztahu mezi ziskovostí, konkurencí a rizikovostí bankovních obchodů, odpůrci regulace by v tomto

případě uvedli opačnou kauzální závislost, tj. omezování konkurence (bankovní regulací) může vést k nadměrné rizikovosti.

B. Zastánci současné podoby bankovní regulace se domnívají, že aktiva a pasiva bankovních institucí mají specifickou strukturu, neboť:

- banky operují spíše s dlouhodobými aktivy a krátkodobými pasivy, je tedy nutné jejich činnost regulovat;
- při úpadku banky dochází ke ztrátě aktiv, ale pasiva (zvláště vklady) zůstávají. Nevrácení vkladů by mohlo vést k panice a hromadným výběrům vkladů i u ostatních bank. To by mohlo způsobit ve svém důsledku zhroucení celého bankovního systému v dané zemi.

Odpůrci by opět argumentovali opačně. Časově nevhodná struktura bankovních aktiv a pasiv je podle nich často důsledkem regulačních opatření, zejména těch, které omezují možnosti širší diverzifikaci aktiv a často i pasiv.⁹ Co se týče druhého argumentu, je zřejmé, že tento je jen těžko vyvratitelný.

C. Mezi další argumenty zastánců regulace patří asymetrie informací, která je podle nich v bankovníctví mnohem větší a důležitější než kdekoli jinde, přičemž:

- regulace bank napomáhá snižovat tuto asymetrii mimo jiné např. povinností bankovních institucí zveřejňovat základní údaje o své činnosti, což pomáhá zejména vkladatelům, kteří se jen těžko orientují mezi jednotlivými bankami;
- stanovení povinnosti poskytovat základní údaje bankami současně doprovází i prověření jejich správnosti a úplnosti. Bankovní regulace (a dohled) tak umožňují vkladatelům dále snížit riziko nesprávné volby.

Asymetrie informací sice podle odpůrců tohoto argumentu v bankovním systému existuje a bankovní regulace může její negativní projevy zmírňovat, ale je nutno brát v úvahu následující nebezpečí: některá opatření vyplývající ze stávajícího systému regulace (např. pojištění vkladů) nemusí nutit vkladatele k přílišné starosti o důvěryhodnost dané banky.

Určité řešení se zde potom nabízí v přenesení části rizika přímo na vkladatele, např. dobrovolným pojištěním bank a možností pojistit vklady jen do určité výše.

D. Bankovní regulace snižuje podle jejích zastánců pokles zprostředkování finančních transakcí prostřednictvím bank. Pokles zprostředkování bankami ve prospěch růstu zprostředkování nebankovními institucemi je možné snížit vytvořením relativní výhody ve prospěch bank. Touto výhodou může být především vyšší bezpečnost vkladů uložených v bankách, jež je spojena s regulací, zejména s omezováním riskantních bankovních operací a pojištěním vkladů.

Pokles zprostředkování není podle odpůrců dostatečným argumentem pro nutnost bankovní regulace. Jednak mu nelze zabránit pokud nechceme výrazně omezit konkurenci v bankovním sektoru ze strany nebankovních institucí. Dále není jisté, zda tento proces nemá spíše pozitivní dopady na bankovníctví (např. posilováním konkurence) a nakonec nelze vyloučit opačnou příčinnou závislost, tj. bankovní regulace vede k poklesu zprostředkování bankami, pojištění vkladů posiluje bezstarostnost bank a tedy zvyšuje rizikovost jejich operací.

Je nutno ovšem přiznat, že proces poklesu zprostředkování bankami má jednu velkou nevýhodu, neboť stále větší objem prostředků (vkladů) je zajišťován sektorem, který nepodléhá bankovní regulaci, což snižuje potencionální výhody regulace a navíc omezuje možnosti regulace množství peněz v oběhu centrální bankou či jinou pověřenou institucí.

Tímto se ovšem dostáváme do začarovaného kruhu, neboť regulace peněz v oběhu vyžaduje bankovní regulaci, která vede k poklesu zprostředkování a následnému omezení možnosti regulovat množství peněz v oběhu. Zároveň se tak dostáváme k poslední skupině argumentů zastánců bankovní regulace:

E. Bankovní regulace umožňuje regulovat množství peněz v oběhu. Pokud má centrální banka (či jiná oprávněná instituce) možnost provádět regulaci bank, jsou její možnosti v rámci měnové politiky mnohem větší než v situaci, kdy je stále větší objem vkladů (a úvěrů) zajišťován nebankovním sektorem.

Tento argument podporující nutnost bankovní regulace je nezpochybnitelný. Odpůrci pak mají v podstatě jedinou možnost: zpochybnit současné pojetí měnové politiky prováděné centrální bankou.

2.2 Argumenty odpůrců jakékoliv bankovní regulace

Tolik o diskusi mezi zastánci a odpůrci současné míry a forem bankovní regulace. Někteří ekonomové však vystupují proti jakýmkoli formám regulace v bankovním systému. Podle nich totiž každá regulace zkresluje přirozené tržní prostředí, ve kterém se banky pohybují. Mezi další uváděné nevýhody regulace¹⁰ patří:

- růst nestability vlivem nejistoty ohledně možných změn stávajících bankovních pravidel;
- náklady na provádění bankovní regulace (a dohledu) jsou příliš vysoké. Pokud tyto náklady nesou banky (ať již částečně nebo zcela), představuje to jasnou konkurenční nevýhodu vůči nebankovním institucím, které nabízejí bankovní služby. Pokud tyto náklady hradí příslušná instituce regulace a dohledu, přenáší se tíha těchto nákladů na daňové poplatníky;
- regulace nutí banky k orientaci na tzv. mimobilanční operace, které jsou bankovním dohledem nesnadno kontrolovatelné. Nárůst těchto mimobilančních aktivit bank pak podle odpůrců jakékoliv regulace nelze hodnotit jako žádoucí;
- regulace nevede banky k dodržování omezujících pravidel, ale k jejich obcházení, což je zesíleno tím, že instituce provádějící regulaci často stanovená pravidla nedodržují;¹¹
- některá pravidla bankovní regulace posilují u bank tendence k zvyšování rizikovosti prováděných operací;¹²
- vysoká potencionální ziskovost je důsledkem regulace, která omezuje konkurenci, např. omezováním vstupu nových subjektů do bankovního odvětví pomocí pravidel nutných pro povolení k bankovní činnosti, tzv. kritérií autorizace;
- měnová politika prováděná pomocí bankovní regulace je v boji proti inflaci málo účinná, zejména ve srovnání s tím, co nabízí teorie tzv. svobodného bankovníctví;¹³
- bankovní regulace by měla chránit především investory (zejména vkladatele) a věřitele. To lze lépe, efektivněji a s menšími negativními důsledky zajistit zejména trestním právem a důslednou spoluprací s represivními státními orgány (např. policií). Nic víc by v bankovním systému regulaci podléhat nemělo.¹⁴

3. Definice pojmů bankovní regulace a dohled

V současné době je míra bankovní regulace ve srovnání s jinými oblastmi stále značně vysoká. Pomineme-li názory žádající její úplné odvrhnutí, musíme konstatovat, že nejvíce diskutabilními problémy zůstávají forma jejích pravidel, míra a způsob provádění.

3.1 Bankovní regulace

Pojem bankovní regulace lze definovat jako stanovení pravidel chování bankovních institucí. Můžeme rozlišovat následující formy bankovní regulace:

- a) podle dopadu na bankovní systém:
 - pozitivní, jestliže stimuluje ekonomické aktivity;
 - negativní, jestliže zakazuje některé druhy ekonomických činností;¹⁵
- b) podle použitých nástrojů:
 - diskreční;¹⁶
 - smluvní;¹⁷
- c) podle stupně závaznosti:
 - formální, jež je založena na explicitně stanovených pravidlech a zajišťována institucí bankovní regulace a dohledu;
 - neformální, která může být:
 - dobrovolná, tj. bez explicitně stanovených pravidel;
 - samoregulační, kdy pravidla stanovuje instituce vytvořená bankami za tímto účelem.¹⁸

Vedle takového rozdělení bankovní regulace by nás měla zajímat i míra jejího provádění. Ve srovnání s minulými lety lze v oblasti bankovního sektoru, vyjma některých výjimek, pozorovat trend k deregulaci. Tento proces lze chápat jako snižování míry předchozí regulace, odstraňování dřívějších omezení a povolování nových aktivit, anebo jako nahrazování předchozích pravidel novými, více liberálními.¹⁹

Deregulační trendy úzce souvisí s celkovou makroekonomickou politikou. Tak byla ve Velké Británii zahájena bankovní deregulace v souvislosti s nástupem tatcherismu, v USA je tento proces spojen s příchodem prezidenta Reagana. V neposlední řadě je deregulace výsledkem harmonizace pravidel bankovní činnosti v souvislosti s integračními procesy v Evropě (v rámci EU) a celém světě.²⁰

Míra regulace a její ovlivňování ovšem není pouze ekonomickou a technickou záležitostí. Tak jako v jiných ekonomických oblastech, i v oblasti bankovní regulace se často projevují politické vlivy vlády a různých nátlakových skupin. Politické vlivy obvykle vedou spíše k prosazení různých omezení bankovní činnosti, resp. vstupu do bankovního odvětví. Jedná se tedy zejména o snahy zavádět negativní regulační pravidla.²¹

3.2 Bankovní dohled

S bankovní regulací úzce souvisí bankovní dohled. Dodržování stanovených pravidel je nutno kontrolovat, což je náplní dohledu.²² Bankovní dohled bývá svěřen různým institucím, obvykle centrální bance, často i ministerstvu (zejména financí) nebo specializovaným státním institucím. V některých zemích existují další instituce dohledu (např. ve Velké Británii to jsou tzv. *self-regulatory organizations*, které mají rovněž právo podílet se na vypracování a úpravách pravidel regulace). Podobně se na bankovním dohledu (a tvorbě pravidel regulace) mohou podílet i bankovní svazy.

Bankovní dohled je vykonáván dvěma základními způsoby:

- prověřováním bankovních účetních a statistických údajů na základě hlášení pravidelně zasílaných bankami orgánům dohledu (*off-site examinations*);
- prověrkami přímo v dané bance (*on-site examinations*).²³

Celý systém bankovní regulace a dohledu musí být doplněn i souborem právoplatných postupů v případě porušení stanovených pravidel, včetně sankcí. Instituce bankovního dohledu mají v některých zemích přímou pravomoc udělovat sankce nebo alespoň mají právo příslušné sankce navrhnout oprávněnému orgánu.

4. Instituce formální bankovní regulace a dohledu

Hned v úvodu je třeba uvést, že v řadě zemí provádí bankovní regulaci a dohled více institucí, přičemž si mohou v dané oblasti i konkurovat. Pomineme-li instituce neformální bankovní regulace, lze rozlišovat čtyři základní typy institucí.

4.1 Centrální banka

Je institucí, která se vždy podílí na bankovní regulaci a dohledu, pokud ji dokonce nevykonává jako jediná v dané zemi. Tato činnost vedle provádění měnové politiky a emisní funkce představuje základní funkci centrální banky.

Míra angažovanosti a zodpovědnosti této instituce v oblasti bankovní regulace a dohledu závisí především:

- na pravomocích centrální banky stanovovat pravidla regulace, resp. podílet se na jejich vypracování. Úloha centrální banky by neměla být omezena pouze na pasivní kontrolu dodržování regulačních pravidel stanovených jinou institucí;
- na míře samostatnosti centrální banky, která by měla být tak vysoká, aby byla vyloučena možnost zrušení pravidel stanovených centrální bankou jinou institucí.

Míra samostatnosti centrální banky úzce souvisí především s tím, jak je definováno její postavení v rámci zákona.²⁴ Je třeba ovšem uvést, že naprostá samostatnost centrální banky neexistuje nikde na světě. Její kontrola je obvykle zajišťována parlamentní cestou, tj. schvalováním základních právních norem bankovního sektoru parlamentem. Zde však může dojít k nežádoucím úpravám anebo i odmítnutí nových pravidel z důvodů často spíše politických než ekonomických, přičemž toto nebezpečí narůstá, pokud centrální banka není jedinou institucí bankovní regulace a dohledu.

4.2 Ministerstvo

V některých zemích se na bankovní regulaci a dohledu podílejí ministerstva. Jejich úloha spočívá buď v přímé spoluúčasti na procesu bankovní regulace a dohledu anebo v prověřování podmínek pro udělení licence k bankovní činnosti.

Nejčastěji se jedná o ministerstvo financí,²⁵ ale v některých zemích to může být i jiné ministerstvo (např. v Dánsku je to ministerstvo průmyslu). Vliv ministerstva na bankovní regulaci a

dohled je spojen především s tradicí a mírou samostatnosti centrální banky.

4.3 Vládní instituce

Za účelem bankovní regulace a dohledu jsou v řadě zemí zřízeny specializované vládní instituce. I v této oblasti je případné zřízení a působení těchto institucí především záležitostí tradice a míry samostatnosti centrální banky.

Nehledě na některá specifika (např. v USA), vývoj v této oblasti se ubírá spíše směrem k dalšímu posilování pravomocí centrální banky. Význam vládních institucí v oblasti regulace a dohledu tedy klesá.

4.4 Státní instituce

Státními institucemi se rozumí instituce zřízené jednotlivými státy v rámci federativně uspořádaného celku. Klasickým příkladem jsou *State Banking Authorities* zřízené ve všech padesáti státech USA. Jejich pravomoc se týká pouze tzv. státních obchodních bank, nikoliv bank s federální působností (tzv. národních bank).²⁶

5. Kritéria k posouzení optimálního počtu institucí bankovní regulace a dohledu

Přehled institucí formální regulace a dohledu svědčí o velkých rozdílech mezi jednotlivými bankovními systémy. Z tohoto hlediska bude zajímavé pokusit se odpovědět na otázku, zda je vhodnější, aby se prováděním bankovní regulace a dohledu zabývala jediná instituce (předpokládejme centrální banku) nebo více institucí, přičemž jednou z nich bude opět centrální banka.

Rozhodnout mezi dvěma výše uvedenými alternativami bude jednodušší na základě vhodně vybraných kritérií. Těmi v našem případě budou náklady prováděné regulace a dohledu, možnost dosažení stanovených cílů, výhody a nevýhody spolupráce či konkurence při existenci více institucí regulace a dohledu.

5.1 Náklady regulace a dohledu

Z hlediska tohoto kritéria se ukazuje jasná nevýhoda varianty více institucí, která je nákladnější oproti možnosti existence jediné instituce formální regulace a dohledu. Náklady rostou zvláště v případech, kdy dohled u stejné banky provádí více institucí.

Důležitou otázkou v rámci dané problematiky nákladů je způsob provádění bankovního dohledu. Ten lze provádět dvěma základními způsoby:

- prověřování bankovních bilancí a statistických údajů na základě bankami pravidelně zasílaných zpráv orgánům dohledu. Nespornou výhodou tohoto způsobu jsou nízké náklady, avšak některé konkrétní analýzy²⁷ zatím svědčí o nepříliš uspokojivých výsledcích tohoto způsobu bankovního dohledu;
- Prověrky na místě, které mají oproti předcházejícímu způsobu výhodu v získání podrobného přehledu o aktivitách příslušné banky. Základní nevýhodou prověrek na místě je jejich vysoká nákladnost.

Stručným zhodnocením obou způsobů dojdeme tedy k závěru o vyšší efektivnosti, ale také nákladnosti prověrek na místě. Oba aspekty se zesilují v případě, kdy dohled provádí více institucí.

Další důležitý problém spojený s náklady bankovní regulace a dohledu se týká otázky, kdo by měl tyto náklady hradit.

Náklady mohou hradit pověřené instituce regulace a dohledu.

Toto řešení je ovšem podmíněno splněním dvou základních podmínek:

- musí se jednat o instituci s dostatkem vlastních zdrojů nezávislých na výši udělených pokut;²⁸
- zájem pověřené instituce bankovního dohledu o důkladnost provedených kontrol by měl být zajištěn jinými způsoby, např. možností ztráty prestiže či odměňováním pracovníků dohledu v závislosti na kvalitě jejich činnosti.

Nejlepší předpoklady pro splnění výše uvedených podmínek má centrální banka, jež obvykle disponuje dostatkem vlastních zdrojů a udržení její prestiže hraje velkou roli nejen při udržování důvěryhodnosti bankovního systému dané země, ale i při prosazování jí prováděné měnové politiky.

Náklady prováděné regulace a dohledu mohou také nést samotné banky. Tím ovšem ztrácí částečně konkurenceschopnost ve srovnání s institucemi, které nabízejí podobné služby a přitom systému regulace a dohledu nepodléhají.²⁹

V bankovní praxi vyspělých tržních ekonomik je aplikována kombinace obou základních způsobů financování.

Shrneme-li, můžeme konstatovat, že při posuzování nákladnosti regulace a dohledu se jeví jako vhodnější varianta jediné instituce - centrální banky.

5.2 Dosahování stanovených cílů

Srovnání obou navrhovaných variant ve světle tohoto kritéria je možné pouze porovnáním konkrétních situací v bankovních sektorech vyspělých ekonomik. Ukazuje se, že velký vliv má stupeň složitosti daného bankovního systému, přičemž méně institucí formální regulace a dohledu se vyskytuje v systémech univerzálního bankovníctví. To může být regulováno a dohlíženo nižším počtem institucí než specializované bankovní systémy.³⁰

Při velkém zobecnění ve snaze nalézt odpověď na otázku, která z variant lépe vyhovuje danému kritériu, se lze přiklonit spíše k variantě jediné instituce (centrální banky). Tento závěr podporuje i nedávná těžká krize amerického bankovníctví, kdy jednou z příčin neutěšené situace je právě příliš složitý systém bankovní regulace a dohledu prováděný více institucemi.

5.3 Výhody a nevýhody spolupráce či konkurence při existenci více institucí regulace a dohledu

Zřejmými nevýhodami varianty více institucí je vyšší nákladnost a možnost překrývání kompetencí. Určitou výhodou se naopak jeví možnost specializace jednotlivých institucí regulace a dohledu podle různých oblastí bankovní činnosti v případě členitějšího bankovního systému.

V rámci problematiky spolupráce a konkurence institucí bankovní regulace a dohledu existují čtyři hlavní problémy:

- prvním z nich je nekoordinovanost pravidel a nevyváženost pravomocí a zodpovědnosti;
- druhý problém se týká nejednotnosti bankovních zákonů a pravidel mezi jednotlivými státy federalizovaného celku.³¹ Navíc výklad jednotlivých bankovních zákonů může být mezi jednotlivými institucemi rozdílný;
- další problém je spojen s nejednotnými zájmy jednotlivých institucí bankovní regulace a dohledu;³²
- čtvrtý problém se týká konkurence mezi jednotlivými institucemi regulace a dohledu. Pokud vede konkurence k zvyšování účinnosti regulace a zejména dohledu, lze ji považovat za žádoucí. Nikdy by však neměla vést k nečestným praktikám mezi vzájemně soutěžícími institucemi (jde např. o zamlčování získaných informací). Růst účinnosti dohledu v důsledku konkurence však není vůbec jistý. Konkurence mezi jednotlivými institucemi totiž může vést k přesně opačnému efektu.³³

Závěrem můžeme tedy konstatovat, že výhody systému bankovní regulace a dohledu založeného na více institucích jsou spíše sporné, přičemž jako výhodnější se ukazuje varianta jediné instituce bankovní regulace a dohledu. Větší počet institucí by bylo možné odůvodnit pouze ve velkých ekonomikách, zvláště pokud se v nich vyskytuje specializované bankovníctví.³⁴

6. Základní struktura bankovní regulace a dohledu

Bankovní regulace, ať již formální či neformální, se ve všech vyspělých tržních ekonomikách skládá v zásadě ze šesti základních složek. Jsou jimi:

- kritéria autorizace;
- stanovené limity úvěrů;
- úvěry centrální měnové instituce v rámci její funkce věřitele poslední instance;
- povinné minimální rezervy;
- pravidla proti nelegálním bankovním praktikám;
- systém pojištění vkladů.

6.1 Kritéria autorizace

Instituce regulace (a dohledu) by měla mít prvořadý zájem na zdraví, bezpečnosti a efektivnosti bankovního systému v dané zemi, zvláště na ochraně zájmů vkladatelů. Z toho jednoznačně vyplývá její právo rozhodovat o přidělení a případném odejmutí povolení k bankovní činnosti.

Pro získání bankovní licence musí každý žadatel splňovat základní podmínky, tzv. kritéria autorizace. Jelikož tyto kritéria současně slouží jako základní požadavky pro provádění bankovních operací, musí daná banka tato kritéria permanentně plnit, pokud chce pokračovat v bankovní činnosti.

V případě krátkodobého neplnění kritérií autorizace danou bankou může sice tato obvykle pokračovat ve své činnosti, ale pouze v omezeném rozsahu, neboť některé z jejích aktivit jsou pozastaveny do doby "nápravy situace". Při dlouhodobějším neplnění či závažném porušení kritérií může dojít k odejmutí bankovní licence.

Přes některé rozdíly v praxi jednotlivých vyspělých tržních ekonomik lze vysledovat tyto základní kritéria autorizace:

- přiměřená výše kapitálu;
- přiměřená likvidita;
- profesionalita obchodů;
- přiměřenost osob ve vedoucích orgánech banky;
- přiměřený vnitrobankovní účetní a kontrolní systém.

Největší pozornost bude věnována přiměřenosti kapitálu a likvidity, neboť u těchto dvou kritérií bylo dosaženo vysokého stupně harmonizace mezi bankovními systémy vyspělých tržních ekonomik a obě jsou poměrně snadno kvantifikovatelná.

6.1.1 Přiměřenost kapitálu

Stanovení výše přiměřeného kapitálu, tj. míry kapitálové přiměřenosti je metoda široce používaná k zajištění bezpečnosti bankovního systému a ochrany vkladatelů. Jedná se v podstatě o požadavek, aby banky držely určitou úroveň kapitálu v poměru k nějaké vztahové veličině (zvláště aktivům).

Kapitál banky má několik základních funkcí. Slouží zejména jako:

- zdroj financování aktivních operací banky;
- absorpce potenciálních ztrát (ochrana vkladatelů);
- zabezpečování důvěry klientů a regulačních orgánů.

Význam kapitálu z hlediska institucí bankovní regulace a dohledu umocňují ještě další skutečnosti:

- kapitál je poměrně snadno kvantifikovatelný, potíže jsou způsobeny spíše nejednotností jeho vykazování³⁵ a rozdílnými názory co lze za kapitál považovat;
- udržování určité výše kapitálu je nákladné, což může bezprostředně ovlivňovat konkurenceschopnost bank;
- vliv na bankovní aktivity nemá jenom výše, ale i struktura kapitálu.

Protože je kapitál vhodným zdrojem na krytí případných ztrát (z aktiv), mohlo by se zdát logické stanovit jeho co nejvyšší podíl na aktivech. Námítky jsou nasnadě. Je to již zmiňovaná nákladnost udržování kapitálu ovlivňující konkurenceschopnost bank a dalším zásadním protiargumentem je nepřímá úměrnost mezi výší kapitálu a potencionální ziskovostí banky.³⁶

V minulosti se používal jako míra přiměřenosti poměr kapitálu k celkovým aktivům. Tento ukazatel má však řadu nevýhod. Jednou z největších je to, že nezohledňuje rizikovost jednotlivých bankovních aktiv a nebere v úvahu mimobilanční položky.³⁷ Proto se nově začal využívat ukazatel poměru kapitálu k rizikově váženým aktivům a mimobilančním položkám, který tyto nevýhody odstraňuje.

Kromě této došlo v nedávné době ještě k další významné změně v oblasti kapitálové přiměřenosti, a to k procesu mezinárodního sbližování pravidel přiměřenosti kapitálu. Příčinou tohoto procesu je především stále se zvyšující míra internacionalizace bankovní sféry.

Jedním z důvodů této expanze bank do zahraničí je snaha diverzifikovat tzv. systémové riziko a regulační asymetrie mezi jednotlivými státy.

Tato regulační asymetrie měla kromě jiného za následek nerovné konkurenční podmínky v oblasti mezinárodního bankovníctví a navíc znamenala pro mezinárodně působící banky možnost obcházet pravidla regulace a dohledu.

To mělo i přes omezení systémového rizika spolu s rozvojem bankovních inovací, růstem konkurence mezi bankami a některými dalšími aspekty vývoje světového bankovníctví vliv na růst rizikovosti obchodů mezinárodně působících bank.

Všechny tyto skutečnosti vyvolaly nutnost vytvoření efektivního a koordinovaného dohledu v mezinárodním měřítku. Zájem stabilizovat mezinárodní bankovní systém vyžadoval jednotný postup.

A tak v prosinci roku 1987 země skupiny G 10 podepsaly na půdě Banky pro mezinárodní platby (BIS) dohodu o tzv. kapitálové standardě autorizace (*Capital Asset Ratio - CAR*).³⁸ Tato dohoda, která se vztahuje na banky provozující své bankovní obchody v mezinárodním měřítku a postupně se aplikuje i u ostatních bank, byla konkretizována v předpisech navržených Basilejským výborem bankovního dohledu (BCBS), již zmíněnou BIS a schválených Komisí ES. Tyto předpisy byly podepsány guvernéry centrálních bank skupiny G 10 16. července 1988 s platností od 1. ledna 1993. K dohodě se později přidala celá řada dalších zemí s určitými rozdíly týkajícími se zejména data, ke kterému je nutné dosáhnout stanovené výše CAR.^{39,40}

6.1.2 Přiměřenost likvidity

Stejně jako v případě přiměřeného kapitálu je přiměřenost likvidity nejen základní podmínkou pro přidělení bankovní licence, ale její permanentní naplňování je také podmínkou pro další činnost banky.

V tržních ekonomikách se pravidla likvidity předepsaná bankovním institucím orgány regulace a dohledu používají především k posílení likvidity (bezpečnosti a důvěryhodnosti) bankovního systému. Jsou založeny na stanovení závazných struktur pasiv a aktiv a vazeb mezi nimi.

Za jedno z pravidel likvidity můžeme považovat i kapitálovou přiměřenost, nicméně otázkou zůstává, zda v případě podílu kapitálu na aktivech (nebo i pasivech) by nebylo vhodnější použít pojem solventnost.⁴¹

Další otázkou je, zda by pravidla likvidity měla být založena na jednotné či selektivní bázi. V rámci pravidel likvidity sice také došlo k vysokému stupni harmonizace mezi institucemi regulace a dohledu jednotlivých zemí, ale konkrétní výklad je stále interní záležitostí dané země. Obecně platí, že na banky s podobnou náplní činnosti a velikostí se aplikují obdobná pravidla.

Hlavní pozornost je věnována:

- analýze hotovostního toku (cash flow);
- lhůtám splatnosti jednotlivých aktiv a pasiv. Banky sestavují tzv. žebříčky lhůt splatnosti, přičemž ideální situací je rovnováha mezi lhůtou splatnosti aktiv a lhůtou splatnosti pasiv.

Nelikvidní bance může pomoci zabezpečit likviditu centrální banka (viz níže). Jestliže se ovšem jedná o dlouhodobější či častější porušování pravidel likvidity, může to vést k odebrání licence k bankovní činnosti.

6.1.3 Ostatní kritéria

Profesionalita obchodů je spojena s dodržováním základních etických pravidel bankovního podnikání a s potřebnou úrovní kvalifikace osob pověřených prováděním konkrétních bankovních operací.

Obecně se uplatňuje tzv. princip čtyř očí, kdy za každou provedenou bankovní operaci zodpovídají minimálně dva zaměstnanci banky (nejlépe nadřízený a podřízený).

Přiměřenost osob ve vedení banky je součástí dalšího kritéria autorizace. Do takto chápaných osob jsou často řazeni i pracovníci vnitrobankovní kontroly.

Instituce bankovní regulace a dohledu má často právo požadovat výměnu osob ve vedení dané banky a rovněž být informována o všech důležitých změnách osob na vedoucích místech orgánů banky

V rámci posledního uvedeného kritéria, které se týká přiměřeného vnitrobankovního účetního a kontrolního systému, se jedná o respektování daných účetních předpisů, poskytování stanovených informací, vybavenost odpovídající výpočetní technikou apod. Každá banka musí mít rovněž zřízen samostatný odbor vnitrobankovní kontroly.

Vedle těchto výše uvedených kritérií mohou být stanovena

orgány bankovní regulace a dohledu ještě další kritéria autorizace, například minimální výše aktiv či odpovídající bezpečnostní systém.

6.2 Limity úvěrů

Tento nástroj bankovní regulace je nutné odlišit od úvěrových limitů, které při regulaci množství peněz v oběhu používá centrální banka. Pokud bychom hovořili o takto pojatých úvěrových limitech, rozlišujeme dva základní druhy:

- a) relativní úvěrové limity, které představují omezení maximální výše úvěrů poskytnutých centrální bankou bankám obchodním;
- b) absolutní úvěrové limity, které stanovují celkovou maximální výši úvěrů bank poskytnutých svým klientům.

Nástroje bankovní regulace ve formě úvěrových limitů používané k zabezpečení likvidity bank jsou dvojí:

- a) limity úvěrů jednomu klientu či skupině propojených klientů;
- b) limity úvěrů členům vedení, majoritním akcionářům a zaměstnancům banky.

V dalším výkladu budeme mít pod pojmem limity úvěrů na mysli pouze tyto dvě poslední varianty.

Základním druhem rizika spojeným s poskytováním úvěrů je riziko jejich nesplacení (ve lhůtě splatnosti, resp. plné výši včetně úroků). Stanovení limitů sleduje za cíl diverzifikovat úvěrové aktivity a tím rozložit riziko nesplacení úvěru.

Stanovení limitů úvěrů je spojeno především s těmito následujícími problémy:

A. Stanovení vhodné míry koncentrace vůči jednomu klientovi. Například již zmíněný Basilejský výbor bankovního dohledu doporučuje 25 % kapitálu banky definovaného stejným způsobem jako je tomu v případě výpočtu kapitálové standardy autorizace.

Překročení této hranice by mělo podléhat schválení ze strany regulační instituce. Celková výše úvěrů jednomu klientovi přesahující 10 % kapitálu banky by měla podle BCBS podléhat oznamovací povinnosti instituci bankovní regulace a dohledu.

Výpočet celkové výše úvěrů⁴² může být navíc upraven zapojením

vah rizikovosti jednotlivých poskytnutých úvěrů. Zde doporučuje BCBS použít stejných vah jako při výpočtu rizikově vážených aktiv pro účely kapitálové standardy autorizace.

B. Doporučené limity by se měly vztahovat i na případy úzce propojených klientů. Banky by tedy měly správně identifikovat potencionální spojení mezi svými klienty, jimž poskytují úvěry.

C. Harmonizace pravidel úvěrových limitů s sebou nese problém stanovení stejných, resp. odlišných pravidel pro domácí a zahraniční banky. Obecně platí, že pravidla pro zahraniční banky jsou stanovena po dohodě domácí a zahraniční instituce regulace a dohledu.

D. Limity úvěrů (podobně jako další dříve uvedená pravidla regulace) mohou podporovat proces poklesu zprostředkování finančních transakcí prostřednictvím bank. V této souvislosti se doporučuje přijetí stejných limitů i pro nebankovní instituce poskytující úvěrové služby.

E. Neplnění stanovených pravidel poskytování úvěrů musí být postihováno stejnými způsoby jako neplnění kterýchkoliv jiných pravidel bankovního podnikání.

V posledních letech se pozornost orgánů bankovní regulace a dohledu soustřeďuje nejen na celkovou výši všech (i nepřímých) úvěrů vůči jednomu klientovi či skupině propojených klientů, ale i na další aktivity vůči těmto klientům.

V této souvislosti se hovoří o limitech tzv. rozsáhlých výdajů (*large exposures*). Do nich se zahrnují jak všechny dlužnické cenné papíry, směnky či akreditivy, tak i swapy, opce apod.

6.3 Věřitel poslední instance

V rámci plnění stanovených cílů bankovní regulace (zvláště podpory spolehlivosti, bezpečnosti a efektivnosti bankovního systému) vytvářejí její instituce mechanismus, který umožňuje ohroženým bankám možnost záchrany, když již nemohou získat chybějící prostředky na mezibankovním trhu.

Pověřená instituce (až na výjimky je to centrální banka)⁴³ v této situaci vystupuje jako poslední subjekt, který je schopen (a v případě prospěšnosti pro bankovní systém ochoten) doplnit bankám chybějící zdroje (nečastěji poskytnutím úvěru) - vystupuje tedy jako tzv. věřitel poslední instance (*lender of last resort*).

Základní myšlenka vychází z toho, že úpadek banky může vést k řetězovitému úpadku dalších bank a celkovému kolapsu bankovního systému v zemi. V této souvislosti můžeme hovořit o tzv. riziku nákazy, které spočívá v nebezpečí ohrožení likvidity "zdravých" bank vlivem úpadku jiné (obvykle velké) banky. Takový úpadek může vést k obavám a panice vkladatelů ostatních bank. Potom mohou nastat dvě základní situace:

- tzv. útěk k hotovosti, tj. hromadné výběry vkladů a jejich úschova mimo finanční sektor;⁴⁴
- tzv. útěk ke kvalitě, kdy vkladatelé za vybrané vklady nakupují cenné papíry. Prodávající potom obvykle stržené finanční prostředky za prodané cenné papíry přemístí do jiných, důvěryhodnějších bank (předpokládáme tedy lepší informovanost těchto prodávajících). Tímto ovšem dojde pouze k přemístění vkladů do "lepší" bank a nikoli k úbytku vkladů.⁴⁵

V souvislosti s plněním funkce věřitele poslední instance je třeba upozornit, že pomoc centrální banky by měla být zaměřena výhradně na banky, které jsou dočasně nelikvidní a nikoli nesolventní. Ty by místo snah o záchranu měly být urychleně likvidovány.

Na tomto místě je však třeba zmínit problém týkající se úpadků velkých bank. V praxi bankovní regulace totiž existuje nepsané pravidlo, v rámci kterého centrální banka nemůže připustit úpadek velké banky (*too large to fail principle*). Toto pravidlo vychází z myšlenky, že čím větší banka je, tím horší jsou potenciaální důsledky jejího kolapsu na celý bankovní systém.

Z toho plynoucí vyšší ochrana velkých bank je však zjevným diskriminačním prvkem vůči malým a středním bankám. Navíc údaje např. z USA dokládají ještě jeden fakt - akce na záchranu nesolventních bank obvykle končí neúspěšně bez ohledu na velikost dané banky. Na záchranu velké banky se tak jen promrhá víc prostředků.⁴⁶

V současné době se stále více zejména v souvislosti s tendencí deregulace prosazují názory o nutnosti prevence před vznikem rizika nákazy. To by však v žádném případě nemělo vést k názorům o nutnosti preferování velkých bank a bránění úpadkům bank, které jsou nesolventní.

6.3.1 Druhy úvěrů věřitele poslední instance

Pokud funkci věřitele poslední instance zajišťuje centrální banka prostřednictvím úvěrů, můžeme tyto úvěry dělit v zásadě podle dvou hledisek: zajištěnosti úvěru a doby jeho splatnosti.

A. Zajištěnost úvěru

Z tohoto hlediska rozlišujeme:

- reeskontní úvěry, které jsou zajištěny odkoupenými cennými papíry;
- lombardní úvěry zajištěné zastavenými cennými papíry;
- diskontní úvěry, které jsou zajištěny jinými aktivy dlužníka (banky).

Diskontní úvěr by měl být poskytován jen v případě, že neexistují pochybnosti o jeho splacení. Jeho výše by měla být vždy nižší než je tržní hodnota zajištěných aktiv banky, aby při případném (a u ohrožené banky i pravděpodobném) poklesu tržní hodnoty aktiv neutrpěl věřitel poslední instance žádné (či minimální) ztráty. Úvěr je poskytován za diskontní sazbu, která je obvykle nejnižší úvěrovou sazbou v ekonomice.

Pro čerpání diskontního úvěru mohou existovat tři základní důvody:

- prvním z nich je pomoc dočasně nelikvidní bance, kdy centrální banka vystupuje jako věřitel poslední instance;
- dalším důvodem je nedostatečná likvidita na mezibankovním trhu, kdy se banky musejí obracet se žádostí o úvěr na centrální banku;
- třetím důvodem je nízkost diskontní sazby, která podněcuje banky, aby si raději půjčovaly od centrální banky než na mezibankovním trhu za vyšší úvěrové sazby. Banky tím získávají zdroje, které jsou ve srovnání s jinými značně levné a umožňují tak jejich vyšší zhodnocení.⁴⁷

Reeskontní úvěr bývá rovněž úročen diskontní sazbou. Centrální banka však v rámci poskytnutí tohoto druhu úvěru odkupuje jen vysoce kvalitní cenné papíry.

Posledním typem úvěru, který může bance krýt její nedostatečnou likviditu, je lombardní úvěr. Ten je ovšem dražším zdrojem, neboť lombardní úvěrová sazba bývá o několik procentních bodů vyšší než diskontní sazba.⁴⁸

B. Doba splatnosti úvěru

U reeskontních a lombardních úvěrů bývá při stanovení lhůty splatnosti obvykle rozhodující doba splatnosti daných cenných

papírů.

V případě diskontního úvěru je rozhodující účel poskytnutého úvěru. Z tohoto hlediska lze diskontní úvěr rozdělit na:

- krátkodobý s maximální dobou splatnosti 1 měsíc;
- dlouhodobější, který má charakter nouzového úvěru, v rámci jehož poskytnutí vyžaduje často centrální banka vypracování "plánu obnovení likvidity";
- sezónní, který kryje výkyvy likvidity spojené s bankovními úvěry poskytovanými subjektům závislým na přírodních podmínkách. Tento typ má dobu splatnosti obvykle 3 - 6 měsíců. Závěrem je třeba zdůraznit, že funkce věřitele poslední instance by měla být spojena pouze s poskytováním úvěrů bankovním institucím, ale například v USA je centrální banka (FRS) přinucena v některých případech poskytnout úvěr i nebankovní instituci z politicky podložených důvodů.⁴⁹

6.4 Povinné minimální rezervy

Další složkou bankovní regulace jsou povinné minimální rezervy, které představují povinně uložené vklady bank u centrální banky. Takto vytvořené vklady mohou banky použít pouze ve vymezených případech.

Povinné minimální rezervy (PMR) jsou považovány za jeden z nástrojů regulace nabídky peněz, avšak tato jejich funkce související s řízením měnové politiky nespadá do našeho tématu.

Pomineme-li tedy otázku vhodnosti používání PMR jako nástroje regulace nabídky peněz, můžeme se soustředit na otázku, zda je vhodné je používat jako jeden z nástrojů regulace bank.

V rámci této otázky existují dvě základní možnosti. První je stanovení určité výše PMR, zpravidla jako procentní podíl ze všech či jen určitého druhu vkladů domácích nebankovních subjektů v domácí měně (tzv. primárních vkladů).

Základní myšlenkou v této souvislosti je to, že míra PMR ovlivňuje likviditu bank. Zvýšením jejich sazeb dochází k zvýšení tlaku na bankovní likviditu a naopak. V rámci teoretické možnosti sazby PMR ve výši 100 % z primárních vkladů by banky neměly žádné problémy s likviditou, neboť všechny tyto vklady by držela centrální banka jako PMR. Tyto souvislosti lze určitým způsobem zpochybnit:

- v řadě zemí jsou povinné minimální rezervy používány ve vztahu

k likviditě přesně opačně, tj. sazby jsou zvýšeny, mají-li banky "příliš vysokou" likviditu, resp. dobrovolné rezervy a naopak. V tomto pojetí pak platí mezi bankovní likviditou a mírou PMR nepřímá souvislost;

- při příliš vysokých sazbách PMR (ovšem pod 100 %) by banky pravděpodobně udržovaly dobrovolné rezervy na nižší úrovni než při nižších sazbách PMR. Může tedy platit, že výše a změny sazeb PMR nemusí mít vliv na stav celkových (tj. povinných a dobrovolných) rezerv, přičemž likvidita bank je spojena především s celkovými rezervami;
- stoprocentní likvidní pozice bank, kterou by zajistila 100 % sazba PMR z primárních vkladů (které jsou nejběžnějším zdrojem úvěrů) by bankám znemožnila poskytovat úvěry. Úvěrová funkce bank by se přesunula do nebankovního sektoru a banky by ztratily podstatnou část svých příjmů. To by znamenalo ztrátu konkurenceschopnosti, o zrychlení procesu poklesu zprostředkování finančních operací bankami ani nemluvě.⁵⁰

Docházíme tedy k závěru, že likviditu neurčují povinné minimální rezervy, ale především celkové rezervy bank.

Druhou možností je stanovení nulových PMR. Pokud by ovšem v tomto případě udržovaly banky "nedostatečnou výši" dobrovolných rezerv, existovalo by nebezpečí menšího zabezpečení likvidity těchto bank.

Existuje tedy problém, jak zajistit dostatečně vysokou tvorbu dobrovolných rezerv. Řešení tohoto problému může spočívat v míře dostupnosti diskontních (případně i dalších) úvěrů poskytovaných bankám centrální bankou.

Pokud jsou totiž diskontní úvěry pro banky poměrně snadno dostupné, nemusí tyto držet téměř žádné dobrovolné rezervy. Na druhou stranu, pokud bude přístup bank k těmto úvěrům omezen, budou muset, pokud nechtějí riskovat nelikviditu, udržovat dostatečnou výši dobrovolných rezerv. Tento závěr potvrzují některé konkrétní studie.⁵¹

Vraťme se k možnosti stanovení nenulových PMR. Na tyto PMR banky často pohlíží jako na povinný odvod z vkladů,⁵² který může ohrozit jejich konkurenceschopnost. Proto se snaží vyvíjet tlak na centrální banku, aby snížila PMR či je alespoň dále nezvyšovala.

Dalším z požadavků bank bývá úročení PMR. To by sice snížilo "daň" bankovních institucí v podobě PMR, ale stejného výsledku lze dosáhnout stanovením nižší sazby PMR.

V souvislosti s diskusí o nevhodnosti povinných minimálních rezerv⁵³ a odporem bank proti nim, existuje možnost jejich nahrazení regulací úrokových sazeb z vkladů. Přestože význam tohoto nástroje spíše klesá, stále v některých bankovních systémech funguje, ať již v podobě formálně stanovených pravidel či ve formě kartelových dohod mezi bankami.

Stanovením horní hranice úroků z vkladů dochází k limitování nákladů bank a menšímu tlaku na provádění rizikovějších operací v případě zvýšení tržních úrokových sazeb. Tím dochází k stabilizaci bankovních fondů a zvýšení finanční stability.

Nejnovější analýzy však nepotvrzují vyšší efektivnost tohoto nástroje oproti PMR. Naopak s regulací úrokových sazeb z vkladů je spojeno nebezpečí zrychlování procesu poklesu zprostředkování finančních transakcí prostřednictvím bank.

6.5 Pravidla proti nelegálním bankovním praktikám

Systém bankovní regulace (a dohledu) musí rovněž vytvářet zábrany proti nelegálním praktikám bank, které mohou ohrozit zdraví, bezpečnost a zvláště důvěryhodnost bankovního systému jako celku.

Účinnost těchto zábran v dnešním vysoce internacionalizovaném bankovním systému vyžaduje jednotnost jednotlivých národních systémů bankovní regulace a dohledu. Při nejednotnosti pravidel postihující nelegální bankovní praktiky by existovala možnost arbitráže mezi jednotlivými systémy regulace a dohledu a z toho plynoucí nerovnost konkurenčních podmínek.

Pozornost bude věnována třem nejdůležitějším nelegálním praktikám - insider obchodům, praní špinavých peněz a podvodům a defraudacím.

6.5.1 Insider obchody

Za insider obchody jsou označovány obchody spojené s využitím, resp. zneužitím informací, které jsou jiným subjektům nedostupné (tzv. insider informace).

Vedle problému vymezení pojmu "nedostupná informace" zde existuje rovněž problém vymezení samotných insiderů. Ti jsou v zásadě dvojí:

- primární, jež jsou buď úzce spjati s danou firmou nebo mají takové postavení, z něhož plyne možnost získání insider informace;

- sekundární, kteří jsou příjemci insider informací od primárních insiderů.

Ve vymezení insiderů je řada sporných záležitostí. Například banky mohou disponovat velmi kvalitními informacemi o svých klientech, jsou tedy potencionálními primárními insidery. Otázkou potom je, zda mohou tyto znalosti využít např. při investování do cenných papírů svých klientů.⁵⁴

Hlavním problémem ovšem zůstává míra možnosti rozpoznání insider obchodů. Určitým pomocníkem zde mohou být některé teoretické koncepce, např. teorie racionálních očekávání, která je součástí každé moderní učebnice ekonomie.

Řešení problematiky insider obchodů však není jednotné. V některých zemích jsou prokázané případy řešeny v rámci trestního práva (např. USA, Francie), v jiných byl do nedávné doby kladen důraz spíše na dobrovolnou sebekontrolu (např. italský trh s cennými papíry).

Zásadním pokrokem v oblasti odstraňování rozdílů mezi národními systémy ochrany před insider obchody je Směrnice ES přijatá 13. listopadu 1989, podle které musely všechny členské země zavést do 1. 7. 1992 jednotné předpisy proti těmto praktikám.

6.5.2 Praní špinavých peněz

Dalším problémem, kterému čelí orgány bankovní regulace a dohledu je tzv. praní špinavých peněz. Jedná se o ukládání hotovosti získané nezákonnou činností na anonymní konto v bance. Tomu je možné se bránit uzákoněním a dodržováním předpisů ukládajících nutnost prokázání identity prostředků ukládaných na bankovní konta. Jinak řečeno, jedná se o nutnost zrušit či výrazně omezit možnost otevření anonymního konta.

Jinou otázkou je, zda by problém prokazování legálního nabytí peněz měl být náplní činnosti příslušné banky. To by však nebylo nejvhodnější řešení. Zkoumáním původu peněz by se měly zabývat nebankovní instituce - finanční a daňové orgány. Banky by jim však měly být nápomocné poskytnutím některých, zákonem vymezených informací.

Zavádění předpisů požadujících prokazování identity ukládaných peněžních prostředků do bankovní praxe naráží na značný odpor bank argumentujících narušením zásady bankovního tajemství. Banky se také obávají rizika ztráty konkurenceschopnosti, jestliže v jiných zemích příslušné předpisy ještě nebyly přijaty

či jsou liberálnější.

Z tohoto důvodu je institucemi bankovní regulace a dohledu kladen vysoký důraz na nutnost harmonizace pravidel a koordinaci postupů týkajících se boje proti těmto nelegálním bankovním praktikám.⁵⁵

6.5.3 Podvody a defraudace

V bankovním systému se těchto negativních jevů mohou dopouštět v zásadě dvě skupiny. Jednak to mohou být klienti a ost. osoby, proto je často jedním z kritérií autorizace také odpovídající bezpečnostní systém. Druhou skupinou jsou samotní zaměstnanci bank (či dokonce členové vedení a akcionáři dané banky).

Instituce bankovní regulace a dohledu proti této možnosti vytváří protiopatření v rámci požadavků pro udělení bankovní licence. Jsou to zvláště požadavky na přiměřenost osob ve vedoucích orgánech banky, přiměřený vnitrobankovní účetní a kontrolní systém, profesionalitu obchodů a stanovení limitů týkajících se akciového kapitálu banky.

Kromě toho jsou tyto pro bankovní sektor nebezpečné jevy, neboť si podobně jako v případě praní špinavých peněz a insider obchodů zahrávají s důvěrou klientů, podchyceny trestním právem.

Navíc banky s podvodnými praktikami bývají po odhalení často vystaveny dalším sankcím ze strany institucí regulace a dohledu (poměrně mírným opatřením může být "dohoda" o uzavření banky či pobočky na území daného státu).⁵⁶

6.6 Systém pojištění vkladů

Poslední ze základních složek bankovní regulace vyspělých tržních ekonomik je systém pojištění vkladů, který je chápán jako nástroj ke zvýšení důvěryhodnosti bankovního systému, neboť v případě úpadku banky neutrpí vkladatelé v zásadě žádné ztráty ze svých vkladů (to závisí samozřejmě na způsobu pojištění vkladů, viz níže).

6.6.1 Morální hazard a nepříznivý výběr

Hlavní námitky proti tomuto nástroji bankovní regulace jsou spojeny s dvěma jevy.

Prvním z nich je tzv. morální hazard. K tomuto jevu dochází tehdy, jestliže existence pojištění stimuluje pojištěnou stranu

(v našem případě vkladatele), aby podstupovala větší riziko, neboť ví, že je svým pojištěním chráněna. Současně i banky s pojištěnými vklady mohou (a také to dělají) brát na sebe větší riziko, neboť vědí, že případné ztráty vkladatelů zaplatí pojišťovna. Navíc majitelé pojištěných vkladů neuplatňují vůči bance, jež přijímá riziko, dostatečný tlak na její disciplínu.

Morální hazard lze odstranit zrušením pojištění vkladů. Tímto opatřením se sice zvýší tlak vkladatelů na disciplínu bank, ale ti mají jen omezený vliv na činnost a rozhodování banky. Mají sice možnost ovlivnit její chování tím, že si "špatně" se chovající banku nevyberou pro uložení svých vkladů, ale i zde je na místě skepticismus ohledně možností vkladatelů rozeznávat "špatné" a "dobré" banky.⁵⁷

Navíc v rámci alternativy nepojištění vkladů se zvyšuje nebezpečí bankovních panik již při malých náznacích potíží dané banky a tím se zvyšuje i riziko nákazy bankovního systému jako celku.

Druhým jevem vztahujícím se k problematice pojištění vkladů je tzv. nepříznivý výběr. K němu dochází tehdy, když pojištění kupují ty subjekty, u kterých je vysoce pravděpodobné, že výsledkem jejich činnosti bude nepříznivý výsledek (v našem případě bankovní úpadek), proti kterému jsou pojištěni.

Podnikatelské subjekty se sklonem k riziku (*hit and run raiders*) budou pravděpodobně vstupovat právě do odvětví potencionálně ziskového bankovníctví.

Snížit riziko nepříznivého výběru lze vybudováním bariér proti vstupu do bankovního odvětví. Budování těchto bariér je však spojeno s určitými nevýhodami, např. poklesem konkurence a růstem hrozby monopolizace. Určité možnosti snížení nepříznivého výběru nabízí stanovení výše pojistného podle rizikovosti aktiv (viz níže).

6.6.2 Druhy pojištění

Z hlediska závaznosti systému pojištění vkladů můžeme rozlišovat dobrovolné či povinné pojištění.

V rámci systému povinného pojištění je riziko ztráty vkladatele spojeno pouze s tou částí vkladů, která pojištění nepodléhá. Tento systém je však vázán na nutnost vytvoření vládní pojišťovací instituce, která z politických i ekonomických důvodů v podstatě nemůže zbankrotovat. V případě problémů této instituce je obvyklá pomoc centrální banky jako věřitele poslední instance, či státního rozpočtu.

System dobrovolného pojištění je spojen se systémem soukromých pojišťoven či tzv. ochranných fondů. U soukromé pojišťovny existují nebezpečí pro vkladatele v tom, že tato pojišťovna nebude schopna uhradit všechny pojištěné vklady nebo banka nepojistí celou výši vkladů u ní uložených.

Ochranné fondy si obvykle zřizují samotné banky prostřednictvím vlastních bankovních institucí (v některých zemích je vytváření těchto fondů dokonce povinné).

System dobrovolného pojištění je podle názorů některých kritiků bankovní regulace vhodným prvkem zvyšování tržní disciplíny bank, neboť:

- nepojištěné banky musí nabízet lepší služby a výhodnější podmínky pro své vkladatele než pojištěné banky. To by mělo vést k posilování vzájemné konkurence mezi bankami, ale na druhou stranu lze namítnout, že to může rovněž posilovat tendence k riskantnějším operacím u nepojištěných bank;
- vkladatelé provádí pečlivější výběr mezi bankami. Námitka proti této "schopnosti" vkladatelů byla uvedena již výše;
- je méně nákladný pro banky. To může platit pouze do doby, kdy počet bank čerpajících pojištění nedosáhne většího počtu. Potom se jasně projeví výhody povinného pojištění zajišťovaného vládní institucí, které může poskytnout finanční pomoc centrální banka či státní rozpočet.

Hodnotíme-li závěrem obě uvedené možnosti, musíme konstatovat, že z hlediska preference zdraví a bezpečnosti bankovního systému se jako vhodnější jeví systém povinného pojištění, z hlediska preference tržní disciplíny bank se jako výhodnější jeví dobrovolné pojištění.

6.6.3 Výše pojištění

Další zajímavou otázkou v rámci problematiky systému pojištění vkladů je výše takto pojištěných vkladů. Tato otázka úzce souvisí se snahou o minimalizaci morálního hazardu. Pokud vezmeme v úvahu pouze systém povinného pojištění (u dobrovolného záleží v podstatě na dohodě mezi bankami), nabízí se tyto základní možnosti:

A. Výše pojištěných vkladů je neomezená, vkladatel dostává v případě úpadku banky celý vložený obnos. Jediná jeho ztráta je tak spojena s možným časovým zpožděním výplaty vkladu. V případě této varianty je riziko morálního hazardu nejvyšší, na druhou stranu neexistuje riziko paniky a hromadných výběrů vkladů.

B. Výše pojištěných vkladů je neomezená, vkladatel však v případě bankovního úpadku dostává zpět jen stanovený podíl vkladu. Tento podíl může být pevný či pohyblivý v závislosti na výši vkladu. Morální hazard v rámci této varianty klesá, avšak existuje možnost vzniku bankovní paniky.

C. Výše plně pojištěných vkladů je omezena, vklady převyšující limit jsou pojištěny jen částečně či vůbec. Morální hazard je přímo úměrný stanovenému limitu plně pojištěných vkladů. S růstem tohoto limitu úměrně klesá riziko vzniku bankovní paniky a hromadného vybírání vkladů.

D. Výše pojištěných vkladů je omezena, v rámci tohoto omezení dostává vkladatel v případě úpadku buď celou či jen určitou část vkladu. Vklady převyšující stanovený limit nejsou pojištěny vůbec. Tento způsob je používán v bankovních systémech většiny vyspělých evropských zemí, přičemž limity a velikost vyplacených podílů je různá.⁵⁸

V rámci bankovní praxe těchto zemí je pojištění vztaženo výhradně na primární vklady. V řadě zemí se navíc musí jednat o vklady do určité výpovědní lhůty.

V souvislosti s vytvořením jednotného trhu mezi zeměmi EU a procesem harmonizace bankovní regulace a dohledu byl ministry financí členských zemí schválen jednotný limit pojištěných vkladů ve výši 20 000 ECU s platností od 1. ledna 1995, přičemž pro pětileté přechodné období je tento limit snížen na 15 000 ECU. Poměr pojistné náhrady k pojištěnému vkladu je 0,9.

6.6.4 Formy placení povinného pojistného

V rámci systému povinného pojištění lze obecně použít dva základní způsoby jak platit stanovenou výši pojistného - podle nominální výše vkladů uložených u dané banky nebo v závislosti na rizikovosti operací banky, především na straně aktiv.

Stanovení pojistného podle nominální výše vkladů je metoda používaná v současné bankovní praxi. Výhodou je především jednoduchost, nevýhodou riziko morálního hazardu.

Současná teorie bankovní regulace a dohledu však spíše preferuje, zvláště v souvislosti se snahou o omezení morálního hazardu, stanovení pojistného podle rizikovosti aktiv. To ovšem ještě neznamená, že tento přístup je široce zaváděn do bankovní praxe.⁵⁹

Je totiž spojen s několika problémy. Mezi ty nejdůležitější patří:

- problém stanovení rizikovosti aktiv. Jak ukazují zkušenosti, řešení ve formě přidělení rizikových vah aktiv pro výpočet kapitálové standardy není nejvhodnější;
- nutnost změn v účetních postupech, neboť pro oceňování rizikovosti aktiv je nutné tyto oceňovat v tržních hodnotách. To vyžaduje prakticky neustálé přeceňování aktiv podle vývoje na trhu. Navíc by to přineslo vysoké dodatečné náklady bankám při nebezpečí, že i tržně ohodnocená aktiva nemusí vždy přesně vyjadřovat jejich rizikovost;
- nebezpečí úniku důvěrných informací, které by banky musely dávat k dispozici a u nichž by hrozilo, že mohou být prozrazeny. Navíc by klienti, kteří by byli seznámeni s výší pojistného, mohli danou banku posuzovat jen podle tohoto ukazatele. Nemusí ale vždy platit, že banka s rizikovějšími aktivy je "horší" než banka, která si počíná opatrněji.

Přes tyto existující problémy rizikově odvozované výše pojistného nelze v budoucnu vyloučit nárůst použití této metody v bankovní praxi na úkor dnes standardně používaného přístupu odvozování pojistného podle výše vkladů.

6.7 Celkové schéma bankovního dohledu

Instituce uvedené ve 4. kapitole můžeme považovat za tzv. bankovní supervizory. Nehledě na instituce neformální regulace a dohledu a orgány vnitrobankovní kontroly, jsou bankovní supervizoři pouze jednou ze tří složek bankovního dohledu. Dalšími složkami jsou:

- vedení banky, které nese za činnost banky primární odpovědnost;
- externí auditor, který prověřuje především pravdivost, správnost a úplnost bankovních výkazů.

Velký význam je v rámci procesu bankovního dozoru kladen na spolupráci všech tří základních složek, zejména pak bankovních supervizorů a externích auditorů. Důraz je přitom kladen zvláště na eliminaci potencionálních rozdílů v přístupech a na posilování vzájemné důvěry.

Bankovní supervizor musí mít zájem na vysoké kvalitě činnosti externího auditora, který svými aktivitami přispívá k udržování důvěryhodnosti bankovního sektoru. Proto je obvyklé, že supervizor má oprávnění vyměnit "neadekvátního" externího auditora.

7. Regulace a dohled bankovních institucí na mezinárodní úrovni

V stávajících systémech bankovní regulace a dohledu vyspělých tržních ekonomik lze vysledovat především dvě tendence - tendenci k deregulaci a tendenci harmonizace regulačních pravidel a koordinace dohledu na mezinárodní úrovni.

Deregulace není ovšem v současné době všeobecným jevem. V některých zemích (např. USA, Japonsku, Švédsku) lze pozorovat v určitých případech tendenci k zpřísnění pravidel bankovní činnosti. V těchto zemích se jedná o reakci orgánů bankovní regulace a dohledu na krizové jevy tamních bankovních systémů.

Lze tedy konstatovat, že proces deregulace bude pokračovat i nadále za předpokladu, že se bankovní systémy nebudou v budoucnu ocitát ve vleklých krizích, které by měly vliv na pokles důvěryhodnosti bankovního systému. To by vedlo k zrychlení procesu poklesu zprostředkování, což by mohlo směřovat k posílení tendencí vedoucích k zpřísnění stávajících regulačních pravidel.

Samostatnou kapitolu v rámci problematiky bankovní regulace a dohledu představuje regulace a dohled nad mezinárodními bankovními holdingovými společnostmi a mezinárodně působícími bankami, což úzce souvisí s procesem harmonizace regulačních pravidel a koordinace dohledu.

7.1 Příčiny vzniku bank s mezinárodní působností

U bankovních holdingových společností (BHS) můžeme rozlišovat dvě základní formy:

- BHS, jejímiž členy jsou i nebankovní instituce, např. instituce specializované na investice do cenných papírů nebo pojišťovny. BHS jako celek tak může provádět i ty činnosti, které by banka z důvodů pravidel regulace provádět nemohla.⁶⁰ Nebankovní složky BHS zase mohou požívat výhod bankovní instituce (mohou např. disponovat vklady klientů bankovních složek BHS);
- BHS, jejímiž členy jsou pouze banky sdružené např. z důvodu obcházení pravidel bankovní regulace.⁶¹

Obecné podněty k zakládání bankovních holdingových společností jsou zejména:

- snaha vyhnout se regulačním pravidlům (viz výše);
- snaha vyhnout se bankovnímu dohledu (alespoň u některých složek BHS);
- daňové výhody (BHS jako celek může mít nižší zdanění než by bylo zdanění jednotlivých složek).

V podstatě stejné podněty jsou spojeny se zakládáním bank s mezinárodní působností. V řadě případů dochází k propojení obou forem - BHS a mezinárodně působící banky.

Je třeba ovšem upozornit, že vedle výše uvedených důvodů je rozšiřování činnosti bank do mezinárodní oblasti důsledkem současného vývoje světového bankovníctví, zvláště pak internacionalizace finančních trhů.

Internationalizace bankovníctví a vznik BHS s sebou přinesla nové druhy rizik,⁶² které vnášejí do bankovního systému větší nejistotu a ohrožují tak zdraví a bezpečnost bankovních institucí.

To vedlo vyspělé země k přesvědčení o nutnosti užší harmonizace regulačních pravidel, zvláště kritérií autorizace a koordinace bankovního dohledu. Problematice spojené s těmito snahami se budeme věnovat v dalších částech této kapitoly.

7.2 Vznik Basilejského výboru bankovního dohledu

Ačkoliv poválečný mezinárodní finanční systém byl charakterizován institucemi usnadňující měnové a finanční záležitosti na celosvětové bázi (mám na mysli např. Světovou banku, Mezinárodní měnový fond apod.), neexistoval žádný mezinárodní soulad či spolupráce v oblasti bankovního dohledu nebo regulace.

Absence takovéto spolupráce se stala zřetelnou zvláště po rozpadu systému fixních směnných kurzů v roce 1972, což spolu s prvním ropným šokem v roce 1973 vedlo k bankovní krizi s mezinárodními důsledky.

Směnné kurzy podléhaly v dalších letech vysoké fluktuaci, na což finanční trhy reagovaly zavedením nových finančních instrumentů, jako jsou *swapy*, *futures* a další. Ty měly eliminovat nebezpečí zvýšeného devizového rizika vyplývajícího z přechodu na volně pohyblivé směnné kurzy.

Ani to však nezabránilo rozsáhlým potížím mezinárodně působících bank. Vinou podcenění devizového rizika tak například

zkrachovala v říjnu 1974 dvacátá největší banka USA *Franklin National Bank of New York*. Ze stejných důvodů o čtyři měsíce dříve vyhlásila úpadek i německá *Bankhaus I. D. Herstatt*, ačkoliv v jejím případě byly dalším důvodem těžkých devizových ztrát a následujícího úpadku rozsáhlé spekulace na devizových trzích typu *forward*.

Negativní vliv úpadku této banky byl jedním z důvodů, proč se roku 1974 sešli guvernéři centrálních bank skupiny G 10, aby založili Basilejský výbor bankovního dohledu (BCBS). Ten sídlí v rámci Banky pro mezinárodní platby (BIS) v Basileji, kde se čtyřikrát ročně schází představitelé centrálních bank skupiny G 10⁶³ a Lucemburska. BCBS podává společné návrhy pravidel a dohod, avšak schválení, resp. neschválení těchto návrhů je v kompetenci národních institucí bankovní regulace a dohledu.⁶⁴

Prvním důležitým dokumentem přijatým skupinou G 10 v rámci BCBS byl tzv. *Concordat* z roku 1975. Jednalo se o soubor dohod, které rozdělily odpovědnost mezi bankovní supervizory, aby žádná z mezinárodně působících bank či BHS nemohla uniknout bankovnímu dohledu.

Tento dokument zakládá mechanismus dohledu na principu domovské instituce (*parent principle*), v němž primární zodpovědnost za sledování mezinárodní banky či bankovní skupiny přebírá domovská instituce dohledu.

Krise italské *Banco Ambrosiano* později ukázala, že stále existují vady mechanismu rozdělení odpovědností mezi bankovními supervizory jednotlivých zemí. Proto byl *Concordat* v roce 1983 revidován a rozšířen. Při této příležitosti byl rovněž přijat princip tzv. sjednoceného dohledu (*consolidated supervision*).

Tento princip vyžaduje, aby bankovní instituce informovala supervizory, a kde to přísluší i veřejnost, nejen o svých vlastních obchodech, ale také o činnostech svých, ať již úplně či částečně vlastněných, dceřinných společností. Ačkoliv dceřinné společnosti jsou právně nezávislé na své "mateřské" společnosti a ta není v principu odpovědná za jejich dluhy, supervizoři G 10 v současnosti vyžadují, aby banka kromě zpráv o svých vlastních aktivitách oznamovala i aktivity svých poboček a dceřinných společností.

7.3 Proces sbližování bankovních pravidel v rámci ES

Ani uvnitř Evropského společenství nezůstal vývoj v této oblasti pozadu, když se již v roce 1973 sešla na informačním setkání skupina bankovních supervizorů centrálních bank jednotlivých členských zemí. Tato tzv. *Groupe de Contact* byla později připojena k výboru, jehož úlohou je asistovat Komisi ES

v provádění bankovní regulace. Tento Bankovní poradní výbor (BAC) byl založen v roce 1979 a je složen z jednoho až tří zástupců každé členské země a z Komise ES. Jedná se o nejvyšší orgán bankovní regulace a dohledu v Evropě, který má oprávnění vydávat směrnice ES.⁶⁵

Souběžně s vývojem procesu sbližování bankovních pravidel v rámci skupiny G 10 tak probíhal i proces harmonizace bankovní legislativy na úrovni ES, přičemž oba tyto procesy se často vzájemně podporovaly a podporují. Tak byly na základě doporučení BCBS a dalších institucí schváleny Komisí ES dokumenty, které se přímo či nepřímo dotýkají činnosti bank působících na území ES (resp. od 1.1.1993 Evropské unie).

7.3.1 První bankovní směrnice

Prvním krokem v tomto směru byla První bankovní směrnice z roku 1977, na jejímž základě byl v roce 1979 založen již zmíněný Bankovní poradní výbor ES (BAC). Nejvýznamnějšími prvky tohoto dokumentu jsou požadavky pro provozování činností úvěrových institucí.⁶⁶

Úvěrové instituce mohou podle této směrnice začít svou činnost až v okamžiku, kdy získají licenci (oprávnění k bankovní činnosti) od příslušného státního orgánu. Tu mohou obdržet po splnění požadavků, které se týkají přiměřené výše vlastních fondů, kvalifikace vedoucích pracovníků, předložení podrobného plánu krátko a střednědobých obchodních cílů.

Zahájení činnosti pobočky úvěrové instituce se sídlem v jiném členském státě podléhá podle První bankovní směrnice povolovacímu řízení a je ovládáno zásadou národního zacházení. Ta říká, že členské státy nesmí podnikatelským subjektům z jiného členského státu poskytovat méně příznivé zacházení, než poskytují vlastním. Tento přístup ovšem může způsobit nemalé problémy, neboť úvěrová instituce je nucena dodržovat rozdílná pravidla v domácí a v další členské zemi.

Jelikož bankovní postupy se v jednotlivých členských zemích značně odlišují, byl úkol sladit pravidla pro provozování činností úvěrové instituce zvláště obtížný. Proto směrnice zakotvuje některá opatření, která zaručují úvěrovým institucím operujícím na území jiného státu ES právo ponechat si např. své kontrolní a účetní postupy, ukazatele platební schopnosti a likvidity a další národní principy.

Evropské společenství se sice v dalších letech snažilo sjednotit pravidla povolovacího řízení a pravidla nutná při provozování bankovní činnosti, ale tyto snahy zůstávaly na půli cesty. Rovněž fakt, že členský stát může udělovat licenci

pobočce zahraniční banky, která již povolení k bankovní činnosti získala v domovském členském státě, byl častým námětem kritik.

První bankovní směrnice také neřeší problematiku vztahu vůči pobočkám bank ze třetích zemí. Pouze konstatuje, že na tyto pobočky nesmí být uplatněno příznivější zacházení než na pobočky bank z členských zemí. Na druhé straně tato zásada nevylučuje, aby ES uzavřelo s nečlenskou zemí smlouvu, která na základě zásady vzájemnosti dovolí poskytovat pobočce nečlenské země rovné zacházení na celém území ES.

7.3.2 Vývoj po přijetí První bankovní směrnice

Další pokrok v procesu sbližování bankovních pravidel ES byl v následujících letech pomalý. Vyjímkou byla Směrnice o sjednoceném dohledu z roku 1983, která přijala myšlenku sjednoceného dohledu v linii s revizí *Concordat*, kterou ten samý rok provedla skupina G 10. Vymezila tak povinnosti při vzájemném informování všech institucí formální regulace a dohledu v rámci činnosti poboček zahraničních bank a BHS v jednotlivých členských zemích ES.

V souvislosti s procesem sjednocení dohledu mezinárodně působících bank a BHS lze rozlišovat dvě základní možnosti:

- a) princip domovské země: dohled vykonává především instituce té země, kde má daná banka nebo BHS hlavní sídlo. Jedná se o tzv. *parent* či *native principle*. Domácí instituce bankovní regulace a dohledu pak nese odpovědnost i za kvalitní úroveň regulace a dohledu všech poboček nebo součástí banky či bankovní skupiny působících v zahraničí;
- b) princip hostitelské země: dohled vykonává instituce té země, ve které pobočka nebo složka mezinárodně působící banky či BHS působí. Jedná se o tzv. *national principle*.

V současnosti se v ES, resp. EU prosazuje kombinace obou přístupů.

V roce 1985 zveřejnila Komise ES tzv. Bílou knihu (*White paper*) v souvislosti s přijetím Zákona o jednotném trhu, který s účinností od 1.7. 1987 zakládá podmínky nutné pro přechod k jednotnému trhu zemí ES od 1. ledna 1993. V Bílé knize byla liberalizaci finančního sektoru věnována zvláštní pozornost.

Komise ES nenavrhl pouze liberalizaci pohybu kapitálu, ale také úplnou volnost v poskytování finančních služeb. Tyto myšlenky se potom projevily i ve znění pozdějších směrnic, týkajících se bankovní činnosti v rámci zemí ES.

V roce 1986 byla nejdříve přijata Směrnice o bankovních účtech, která se zabývala standardizací bankovního účetnictví. Ta mimo jiného zakazuje od 1. 1. 1993 zahrnovat skryté rezervy do druhé složky kapitálu (tzv. Tier 2, viz podkapitola 7.4). Tato směrnice také navrhuje váhy rizikovosti pro tzv. rozsáhlé výdaje (*large exposures*),⁶⁷ týkající se rozsahu aktivních operací, resp. úvěrů banky, a taktéž obsahuje návrh na sladění limitů pro pojištění vkladů.

7.3.3 Druhá bankovní směrnice

Stěžejní význam má ovšem Druhá bankovní směrnice z roku 1989, která upřesňuje a doplňuje výše uvedenou První bankovní směrnici za účelem napravit její nedostatky a nejasnosti. Čerpaje z myšlenek Bílé knihy z roku 1985 neusiluje tato směrnice o tvorbu jednotné bankovní legislativy ES, ale snaží se o vytvoření vzájemně závazných vztahů mezi jednotlivými členskými zeměmi, aby tyto uznávaly bankovní licence a zákony ostatních členských zemí.

Na základě toho přijímá Druhá bankovní směrnice doporučení zmíněné Bílé knihy, pokud jde o zásadu uznávání domovským členským státem. Ta je založena na tom, že úvěrové instituce provozující činnost na základě licence vydané v jejich domovském členském státě, budou moci poskytovat určité bankovní služby na celém území ES, aniž by k poskytování těchto služeb na území jiného členského státu potřebovaly jeho povolení k bankovní činnosti.

Jedinou podmínkou je, že daná úvěrová instituce má povolení poskytovat bankovní služby vydané příslušným orgánem domovského státu. Rozsah těchto služeb, které lze na území ES poskytovat pouze s povolením domovského státu je poměrně široký, neboť vychází z univerzálního modelu a zahrnuje tedy jak oblast komerčního bankovníctví, tak operace s cennými papíry.

Důležité je, že Druhá bankovní směrnice neharmonizuje bankovní pravomoci jednotlivých členských států. Seznam činností spíše představuje mezní hranici bankovních činností, které musí přijímající stát uznat za povolené na základě licence domovského státu.⁶⁸

Druhá bankovní směrnice rovněž podrobně stanovuje podmínky pro zřizování poboček na území jiného státu ES. Úvěrová instituce především musí oznámit úmysl zřídit pobočku danému hostitelskému orgánu bankovního dohledu a podat stanovený rozsah informací týkající se organizační struktury pobočky, plánu obchodních operací apod. Orgány hostitelského státu mohou odmítnout zřízení dané pobočky, musí však sdělit důvody tohoto kroku, proti kterým

se daná úvěrová instituce může odvolat k soudu hostitelského členského státu.

Úspěšnost fungování jednotného bankovního trhu vyžaduje účinný systém bankovního dohledu. Tradiční schéma bankovního dohledu je založeno na zásadě územní příslušnosti. Ta je však sotva slučitelná s podmínkami jednotného vnitřního trhu, neboť podřizuje organizační jednotky mezinárodně působící banky či BHS různým režimům bankovního dohledu. Taková situace ztěžuje volný pohyb kapitálu a možnost volného poskytování bankovních služeb.

Vzhledem k tomu, že v ES nebyly a dosud nejsou ústřední orgány bankovního dohledu,⁶⁹ byla ve Druhé bankovní směrnici přijata zásada kontroly domovským členským státem. V rámci této zásady jsou domovskému orgánu bankovního dohledu přiznány některé pravomoci, např. v oblasti poskytování licencí, správní kontroly, účetnictví, sledování vnitřního řízení banky a finančních standardů.

To neznamená, že hostitelský členský stát nemá při kontrole mezinárodně působících bank nebo BHS určitá práva. Pokud zjistí, že pobočka nedodržuje jeho právní předpisy, může žádat nápravu u této pobočky, resp. příslušného orgánu dohledu. Není-li tato náprava včas či dostatečně provedena, může hostitelský stát za určitých podmínek přijmout potřebná opatření sám.

Vzhledem k velkým rozdílům mezi členskými státy v regulačních pravidlech vyžaduje Druhá bankovní směrnice určitou minimální harmonizaci předpisů. Jedná se o základní požadavky pro vydávání licencí, standardy pro vlastnictví a majetkovou účast a základní standardy bankovního dohledu.

Povolení ke vzniku úvěrové instituce je na základě směrnice možné v zásadě jen tehdy, pokud má počáteční kapitál ve výši alespoň 5 mil. ECU. Dále akcionáři, kteří chtějí získat tzv. kvalifikovanou účast v úvěrové instituci, musí informovat příslušné orgány, které mohou odmítnout vydat k tomuto kroku povolení.

Jedním z dalších požadavků je ten, že žádná úvěrová instituce nesmí mít v podniku, který není úvěrovou institucí, majetkovou účast větší než 15 % jejích vlastních fondů a celková částka kvalifikovaných majetkových účastí úvěrové instituce ve všech podnicích, které nejsou úvěrovými institucemi nesmí přesáhnout 60 % jejích vlastních fondů.

Harmonizace obsažená v Druhé bankovní směrnici se též týká náležitostí výročních zpráv bank, požadavků na zveřejňování některých informací a výpočtu ukazatelů platební schopnosti pro úvěrové instituce. Druhá bankovní směrnice vstoupila v platnost 1. ledna 1993.

Druhá bankovní směrnice je úzce napojena na Směrnici o liberalizaci kapitálu z roku 1988, která s účinností od 1. 7. 1990 požaduje odstranění všech devizových omezení pro pohyb kapitálu mezi jednotlivými zeměmi ES.⁷⁰

Druhou bankovní směrnici dále doplňují ještě dvě směrnice. Je to Směrnice o vlastních fondech, která stanoví pravidla pro sjednocení metod měření kapitálu a Směrnice o poměru platební schopnosti, jež stanovuje pravidla pro sjednocení vah rizikovosti aktiv. Tyto dvě směrnice tak konkretizují pro země ES dohodu zemí G 10 z července 1988, které se budeme věnovat v následující podkapitole. Obě směrnice nabyly účinnosti 1. ledna 1993.

7.4 Harmonizační proces v oblasti měření kapitálu a jeho přiměřenosti

Kromě již zmíněných dohod a dokumentů má v rámci procesu harmonizace regulace a koordinace dohledu zásadní význam sbližování metod měření kapitálové přiměřenosti a definice kapitálu.

Poprvé se snahy o harmonizaci v této oblasti projevíly ve spolupráci supervizorů centrálních bank USA a Velké Británie. Tato spolupráce vyústila koncem roku 1986 v dohodu mezi oběma státy, která však nebyla nikdy podepsána. V rámci navržené dohody je sjednoceno měření kapitálové přiměřenosti metodou poměrování kapitálu k rizikově váženým aktivům, které prostřednictvím tzv. konverzního faktoru již obsahují i mimobilanční aktivity.

Tato dohoda sice nikdy nevstoupila v platnost, ale stala se motivem pro širší iniciativu států G 10 v rámci Basilejského výboru bankovního dohledu (BCBS). Výsledkem této iniciativy byla dohoda z července 1988⁷¹ o "mezinárodním sbližování měření kapitálu a kapitálových standardů". Tato dohoda je známa jako tzv. *Capital Accord*, který se stal vůbec prvním mezinárodním dokumentem pro měření bankovních rizik.

Zásadní význam této dohody, která však nemá pro signatářské země závazný charakter, tkví v tom, že v ní obsažená pravidla kapitálové přiměřenosti a jejího zjišťování berou v úvahu nejen objem bankovních aktiv, ale i mimobilančních operací. Tento postup se tak zásadně liší od tzv. *gearing ratio*, které bylo v té době široce používáno.

K dohodě se kromě nečlenských zemí ES, resp. EU skupiny G 10 (tj. USA,⁷² Japonska, Kanady a Švýcarska) připojují postupně i

další země a tak v současné době akceptovalo principy obsažené v *Capital Accord* již více než sto zemí (včetně České republiky).

Co se týče členských zemí ES, resp. EU, na základě *Capital Accord* a později přijatých směrnic ES⁷³ se požaduje, aby banky, které chtějí působit bez omezení na jednotném trhu vytvořeném od 1. 1. 1993, disponovaly kapitálem v určené minimální výši jeho podílu na aktivech vážených podle jejich rizikovosti - jedná se o tzv. kapitálovou standardu autorizace (CAR), která má podobu:

$$\frac{\text{kapitál}}{\text{rizikově vážená aktiva}} > 8\% \\ =$$

V rámci takto modelovaného poměru CAR existují dvě základní oblasti problémů. Je to problém definice kapitálu a problém přidělení odpovídajících vah jednotlivým složkám aktiv, včetně stanovení konverzních faktorů pro přepočet mimobilančních operací.

Podle předpisů schválených supervizory G 10 v rámci BCBS a později přijatých Komisí ES se rozlišují dvě základní složky kapitálu:

- A. Vlastní kapitál (tzv. *Tier 1*)
 - splacený akciový kapitál;
 - odkryté rezervy.
- B. Dodatkový kapitál (tzv. *Tier 2*)
 - skryté rezervy;
 - rezervy z přehodnocení aktiv;
 - obecné provize na krytí úvěrových ztrát;
 - hybridní kapitálové nástroje;
 - podřízený termínovaný dluh.

Pro takto stanovený kapitál platí následující vazby:

- alespoň polovinu kapitálu musí tvořit *Tier 1*;
- podřízený termínovaný dluh smí dosahovat maximálně poloviny *Tier 1*;
- od *Tier 1* se odečítá goodwill a další nehmotná aktiva;
- od celkového kapitálu se odečítají investice do poboček, jiných bank a institucí.

Výše uvedená definice kapitálu však není jednotlivými státy všeobecně přijímána. Například do *Tier 1* se mohou zahrnovat i preferenční akcie (v USA až do výše jedné třetiny této složky).

Ještě více problémů a nejasností můžeme nalézt u jednotlivých položek *Tier 2*:

- skryté rezervy jsou pro orgány bankovní regulace a dohledu obtížně zjistitelné. Proto Komise ES rozhodla na základě Směrnice o bankovních účtech z roku 1986 o jejich nezahrnování do *Tier 2* od 1. ledna 1993;
- rezervy z přehodnocení aktiv, které ukazují rozdíl mezi účetní a tržní hodnotou fixních aktiv, nemusí vždy kvalitně odrážet reálnou situaci, neboť kvalita této položky kapitálu je závislá na "reálnosti" tržních cen, které mohou být často zkresleny spekulacemi;
- obecné provize na krytí úvěrových ztrát mohou projevovat odlišnou kvalitu. V této souvislosti se objevují návrhy na nezahrnování této položky kapitálu do *Tier 2*;
- hybridní kapitálové nástroje mají dvojakou povahu - jsou současně dluhem i "jměním" banky. Pro řadu nejasností v určování těchto nástrojů stanovil BCBS čtyři základní kritéria:
 - nezajištěnost a plné splacení;
 - zpětný odkup od držitele je možný jen se souhlasem orgánu dohledu;
 - je zapojen do krytí případných ztrát;
 - umožňuje odklad plateb s ním spojených;
- v souvislosti s podřízeným termínovaným dluhem (PTD) existují návrhy na zavedení povinnosti bank držet část kapitálu ve formě PTD. Ten je vkladem investorů do základního kapitálu s výpovědní lhůtou, jenž je vyplacen až po uspokojení všech pohledávek klientů vůči bance v případě její likvidace. Držba PTD tak vytváří jistý tlak na tržní disciplínu banky.⁷⁴

Stěžejní význam v rámci výpočtu CAR má přiřazení vah rizikovosti jednotlivým aktivům. Logicky platí, že čím nižší je rizikovost daného aktiva, tím nižší je jeho váha rizikovosti.

Konkrétní návrhy BCBS ohledně stanovení výše jednotlivých vah a rozdělení aktiv pod tyto váhy, včetně mimorozvahových položek jsou uvedeny v Příloze č. 1. Je třeba upozornit, že tyto návrhy určují minimální hranice a konkrétní přiřazení váhy danému aktivu je v kompetenci jednotlivých zemí, i zde však dochází k postupné harmonizaci.

7.5 Vývoj procesu harmonizace bankovních pravidel v posledních letech

V *Capital Accord* Basilejského výboru bankovního dohledu se uvádí, že pravidla stanovená tímto dokumentem se omezují pouze na úvěrové riziko. Vzhledem k tomu, že jedním z hlavních cílů vytvoření pravidel kapitálové přiměřenosti byla snaha o rovnost konkurenčních podmínek pro mezinárodně působící banky, je to, že nejsou tato pravidla vztažena i k dalším bankovním rizikům, značným nedostatkem.

Toho si ovšem byly členové BCBS vědomi. Proto tento orgán na půdě BIS vypracoval a vydal v dubnu roku 1993 návrh nového standardu kapitálové přiměřenosti, který vedle úvěrového rizika bere v úvahu možnost měření tržních rizik.

Tržní rizika definoval tento materiál jako rizika ztrát z rozvahových a podrozvahových položek vzniklých v důsledku změn tržních cen. Návrh stanovil požadavek na kapitál vzhledem k:

- momentální tržní hodnotě otevřených pozic včetně derivátových pozic, pokud jde o obchodování s dluhopisy a akciemi;
- devizové pozici k pokrytí kurzového rizika.

V bankovních kruzích se návrh BCBS setkal s velkými výhradami. Za nejvýznamnější nedostatek považovaly banky aditivní způsob spojování dílčích složek kapitálu pro různé typy rizik do celkové hodnoty výsledného kapitálu banky.

Některé banky totiž mezitím vyvinuly vlastní vyspělé postupy, které se nezaměřují na separátní stanovení jednotlivých rizik, ale usilují o vyjádření úhrnného rizika různorodých činností s ohledem na skutečnost, že se mohou některá z dílčích rizik ve svém výsledném účinku navzájem rušit. Aditivní způsob na tuto okolnost prakticky nebere ohled, čímž zvyšuje nároky na kapitálové vybavení bank.

Basilejský výbor bankovního dohledu zvážil připomínky a poněkud revidoval svůj původní návrh. Hlavní změnou v novém návrhu z dubna 1995 je možnost použití vnitřních bankovních modelů, jako alternativy standardní metody.

K měření tržních rizik se tedy bankám umožňuje volba mezi dvěma možnými metodami s tím, že tato volba podléhá schválení orgánem bankovního dohledu daného státu. Jednou z možností je měření rizika standardním způsobem, který používá tzv. blokový přístup (*building blocks*). Tato metoda uplatňuje aditivní způsob, kdy požadavky na kapitál jsou dány jako aritmetický součet míry jednotlivých rizik.

Druhou možností je alternativní metoda, kterou je možné použít za splnění určitých stanovených podmínek. Tato metoda bankám umožňuje použít k měření rizik vlastní bankovní modely řízení rizika.⁷⁵

Předložený návrh, který je koncipován jako dodatek ke *Capital Accord* za účelem pokrytí tržních rizik má určité nedostatky:

- není zcela kompatibilní s vlastními měřicími systémy bank;
- nedává dostatečný impuls k zlepšení řízení rizika, protože nebere v úvahu nejnovější a přesnější metody měření rizika;
- neklade dostatečný důraz na korelace a vlivy na bankovní portfolio mezi různými trhy a nástroji, čímž nedostatečně hodnotí diverzifikaci rizik;
- neřeší úrokové riziko banky jako celku;
- neřeší působnost těchto pravidel na další finanční instituce, zvláště na velké firmy cenných papírů.

Vedle snah o zlepšení metod měření bankovního kapitálu a rizik v rámci BCBS probíhaly bouřlivé diskuse rovněž na půdě Evropského společenství (od 1. ledna 1993 Evropské unie).

I když jsou si přístupy ES, resp. EU a Basilejského výboru bankovního dohledu z velké části podobné, návrhy z Basileje řeší odlišně kapitálové zajištění rizik devizového obchodu a pozice v akcích. Navíc, na rozdíl od předpisů BCBS vztahujícím se pouze na banky, jsou směrnice EU určeny i obchodníkům s cennými papíry (brokerským firmám).

Původně měla být Směrnice o kapitálové přiměřenosti uvedena v platnost v lednu 1993, ale s narůstajícími problémy ohledně jejího znění se nepodařilo dodržet původní termíny, takže její pozměněná verze nabyla právní účinnosti 1. 1. 1996. S touto směrnicí je těsně spjata Směrnice o finančních službách, jejíž příprava probíhala rovněž s velkými obtížemi. Tato směrnice nakonec vstoupila v platnost souběžně se Směrnicí o kapitálové přiměřenosti.

Skutečnost, že se BCBS nepodařilo sjednotit bankovní sektor s obchodníky s cennými papíry na společné bázi, je považována za vážný nedostatek. Proto se na další práci v rámci harmonizačního procesu podílí kromě Basilejského výboru bankovního dohledu také technický výbor Mezinárodní organizace komisí cenných papírů (IOSCO). Cílem rozšiřující se spolupráce obou organizací je vytvoření takového systému kapitálové přiměřenosti, který by byl aplikovatelný jak na bankovní instituce, tak na obchodníky s

cennými papíry, aby se vyrovnaly konkurenční podmínky na světových kapitálových trzích.

Evropská unie, jak již bylo uvedeno, byla v tomto úsilí úspěšnější, i když po těžkých diskusích, a jak prohlašují obchodníci s cennými papíry, k jejich velké újmě. Konkurenční nevýhoda tvrdě regulovaných bank by však mohla přinést mnohem horší důsledky.

7.6 Pohled do budoucna

Z předcházejících odstavců je patrné, že hlavním "motorem" procesu harmonizace regulačních pravidel a koordinace dohledu je Basilejský výbor bankovního dohledu a Bankovní poradní výbor ES, resp. EU.

Jednoznačně nejvyššího stupně koordinace a harmonizace pravidel regulace a dohledu bankovní činnosti bylo dosaženo v rámci Evropského společenství, resp. Evropské unie. Mimo toto uskupení bylo nejvyššího souladu dosaženo v pravidlech kapitálové přiměřenosti a jejího měření.

V jiných oblastech stále přetrvávají velké rozdíly, a to nejen mezi vyspělými a rozvojovými zeměmi, ale i mezi zeměmi EU na jedné straně a USA, Japonskem, Švýcarskem a dalšími vyspělými tržními ekonomikami na straně druhé.

V nejbližší době bude dále pokračovat úsilí o dosažení dalšího pokroku v nastoupené cestě sjednocování bankovních pravidel mezi členskými zeměmi Evropské unie, skupiny G 10 a dalšími vyspělými tržními ekonomikami.

Pozornost se bude soustřeďovat především na otázky harmonizace pravidel v boji proti nelegálním bankovním praktikám, pravidel pojišťování vkladů, předpisů v oblasti investic do cenných papírů a vymezení přesných pravidel mimobilančních operací.

Zvláště je nezbytné pokračovat v procesu sladování předpisů proti nelegálním bankovním praktikám a koordinaci přístupů k nesolventním bankám, kterým byly prokázány podvody. Skandál s *Bank of Credit and Commerce* (BCCI) je toho nejpádnejším argumentem.⁷⁶

Dalšími úkoly orgánů bankovní regulace a dohledu bude stanovení optimální míry regulace bankovních holdingových společností a mezinárodně působících bank a zpřesnění pravomocí dohledu nad jejich pobočkami.

8. Bankovní regulace a dohled v USA

8.1. Obecná charakteristika amerického bankovního systému

Struktura amerického bankovního systému je ve srovnání s jinými bankovními systémy jedinečná (viz Příloha č. 2). Bankovníctví v USA má hned několik zvláštností.

Tou první je to, že se jedná o systém specializovaný, neboť americké obchodní banky nesmějí (až na výjimky) investovat do cenných papírů. Investiční společnosti naopak nesmí poskytovat depozitní a úvěrové operace. Uvedený princip je spojen s tzv. *Glass - Steagall Act* z roku 1933.⁷⁷ Tento zákon byl důsledkem toho, že hlavní vina za krizi let 1929-33 byla dávána obchodním bankám a jejich příliš ambiciózní úvěrové a investiční činnosti.⁷⁸

Dalším rysem, odlišujícím americký bankovní systém od ostatních, je tzv. *unit banking*. V USA působí totiž velké množství bankovních institucí (resp. obchodních bank) s jednou či malým počtem poboček.⁷⁹

Tento jev je především důsledkem zákona, tzv. *McFadden - Pepper Act* z roku 1927, kterým bylo bankám zakázáno zřizovat na území USA pobočky mimo vlastní domovský stát, pokud to zákony daného státu výslovně nepovolují. Až do osmdesátých let však pouze málo států USA využívalo této možnosti. Teprve v posledním desetiletí mnoho států schválilo možnost vstupu pobočky banky jiného státu USA. Obvykle přitom platila podmínka reciprocity, tj. zákon zrušil i domovský stát dané banky.

McFadden - Pepper Act byl nakonec v roce 1994 zrušen.⁸⁰ Jeho důsledkem však byl kromě neobyčejného počtu poměrně malých bank ještě jeden jev, a tím byl značný rozmach bankovních holdingových společností.⁸¹

Bankovní sektor USA se také odlišuje tzv. duálním bankovním systémem. Před rokem 1863 bylo povolovací řízení obchodních bank svěřeno bankovním komisím jednotlivých států USA, ve kterých dané banky fungovaly. V tom čase ještě neexistovala jednotná měna a banky získávaly potřebný kapitál především emisemi vlastních bankovek, které byly směnitelné za zlato.⁸²

Jelikož povolovací řízení bylo velmi liberální, banky kvůli podvodům pravidelně bankrotovaly, což vyvolávalo zvyšující se averzi veřejnosti vůči bankovnímu sektoru jako celku.

Z tohoto důvodu byl v roce 1863 přijat tzv. *National Bank Act*, který (a jeho následně dodatky) vytvořil systém federálně povolených bank (tzv. národních bank), na které dohlíží výše uvedeným zákonem ustanovený Úřad pro kontrolu měny (OCC) ve formě oddělení ministerstva financí USA.

Smyslem tohoto zákona byla původně snaha zabránit zneužívání bank povolených jednotlivými státy (tzv. státních bank) tím, že se na jimi vydávané bankovky uvalí prohibiční daň. Státní banky se však vyhnuly zániku tak, že k získání potřebného kapitálu začaly využívat v širší míře přijímání vkladů. Výsledkem je, že Spojené státy mají dnes duální bankovní systém, ve kterém na banky dohlíží současně federální vláda a státy, ve kterých fungují.

Národní banky musí být pojištěny Federálním sdružením pro pojištění vkladů (FDIC) a být členem Federálního rezervního systému (FRS). Jednotlivými státy povolené banky se mohou rozhodnout, zda si své vklady nechají pojistit u FDIC či se stanou členem FRS v případě, že jsou ochotny se přizpůsobit pravidlům těchto dvou federálně působících institucí. Převážná část amerických bank (více než 98 %) je pojištěna u FDIC, ale pouze menší část se rozhodla pro začlenění do Federálního rezervního systému.

Bankovní systém USA se nejčastěji člení následujícím způsobem:

- centrální banka a ostatní instituce regulace a dohledu;
- obchodní banky;
- spořitelny;
- zahraniční banky;
- ostatní banky a finanční instituce poskytující bankovní služby.

My se v následujícím textu budeme věnovat především obchodním bankám (a úloze jednotlivých institucí regulace a dohledu), přičemž ostatní druhy bank budou zmíněny pouze okrajově a ve vztahu k bankám obchodním.

8.2 Instituce bankovní regulace a dohledu

Obchodní banky jsou vzhledem ke své důležitosti ve finančním systému přísně regulovány. Navíc ve Spojených státech je bankovníctví regulováno mnohem víc, než je tomu ve většině ostatních vyspělých tržních ekonomikách.

Americký systém bankovní regulace a dohledu je nesmírně komplikovanou zmetí různých zákonů. Odpovědnost za regulaci a dohled bankovní sféry je v USA rozdělena mezi tři federální

orgány a státní bankovní komise každého z padesáti států USA.

8.2.1 Federální rezervní systém

Prvním z federálně působících orgánů regulace a dohledu je Federální rezervní systém (*Federal Reserve System - FRS*) založený podle *Federal Reserve Act* z roku 1913.

FRS se skládá z Výboru guvernérů, 12 federálních rezervních bank a jejich 25 poboček po celých Spojených státech, Výboru pro operace na volném trhu, Federální poradní rady, Spotřebitelské poradní rady a z bank - členů FRS.

Federální rezervní systém jako centrální banka USA působí především jako vrcholný subjekt měnové politiky, výlučný emitent americké měny a instituce pro regulaci a dohled v oblasti bankovníctví. My se budeme v dalším výkladu věnovat pouze této posledně jmenované funkci.⁸³

Kromě spoluúčasti na tvorbě nových či úpravách starších zákonů týkajících se regulace bank je FRS zodpovědný za prověřování a kontrolu činnosti svých členských bank. Dále musí přezkoumávat a schvalovat zakládání všech BHS činných na území USA, kontrolovat jejich činnost a schvalovat rozšiřování nebankovních aktivit těchto bankovních holdingových společností.

K schválení bankovní fúze, jejímž objektem je členská banka FRS, je rovněž potřeba souhlasu této federální instituce.

FRS je také zodpovědný za mezinárodní bankovní korporace na území Spojených států, které podléhají tzv. *Edge Act* a v neposlední řadě ukládá požadavky na povinné minimální rezervy (viz podkapitola 8.3.5).

8.2.2 Úřad pro kontrolu měny

Úřad pro kontrolu měny (*Office of the Controller of the Currency - OCC*) je oddělením ministerstva financí Spojených států, zřízeným *National Banking Act* z roku 1863. OCC má pravomoc vydávat federální licence k bankovní činnosti pro národní banky. Kromě vydání licence podléhají všechny národní banky dohledu tohoto Úřadu.

OCC se rovněž vyjadřuje k případné bankovní fúzi, jestliže jednou z bank je v rámci této fúze bankovní instituce s národní licencí. Podobně jako FRS může prohlásit kteroukoliv členskou banku FRS za nesolventní, i OCC má toto právo v případě národních bank.

8.2.3 Federální sdružení pro pojištění vkladů

Tato federální instituce bankovní regulace a dohledu (*Federal Deposit Insurance Corporation - FDIC*) vznikla v roce 1933 jako reakce na vlnu úpadků amerických bank a s tím spojené ztráty vkladatelů.

V současnosti je pojištění poskytováno pojištěným obchodním bankám (a spořitelním a úvěrovým sdružením) až do výše 100 000 dolarů pro jednotlivý vklad v případě bankovního úpadku. Pro každou zúčastněnou banku či spořitelnu je každoročně stanoven určitý odvod částí vkladů do Pojistného fondu FDIC (o struktuře pojištění vkladů v USA budeme podrobněji hovořit v podkapitole 8.3.6).

Jednou z nejdůležitějších funkcí FDIC je, že vystupuje jako kontrolor státních bankovních komisí. Kromě této funkce je tato instituce také pověřena kontrolou pojištěných bank, které nejsou členy FRS. FDIC vystupuje rovněž jako nucený správce všech národních bank, na které byla uvalena nucená správa. Funkci nuceného správce plní i u státních bank v případě, že o to bylo požádáno příslušnou státní bankovní komisí (což se také většinou děje).

8.2.4 Státní bankovní komise

Pravomoci federálních institucí bankovní regulace a dohledu se překrývají s pravomocí bankovních komisí jednotlivých států USA, které vydávají licence pro nové státní banky a pravidelně kontrolují všechny takto povolené banky.

Další problém spočívá v tom, že kvalita činnosti jednotlivých institucí je různorodá. Takto vzniklá možnost "arbitráže" v oblasti regulace a dohledu skýtá nebezpečí známé pod názvem konkurence v nedbalosti,⁸⁴ jenž může mít za následek úpadek kvality regulace a především bankovního dohledu.

O tom, že se nejedná o teoretický problém, svědčí stabilně vysoká popularita státních licencí, vydávaných jednotlivými státními bankovními komisemi, neboť je všeobecně známo, že tyto instituce jsou ústupnější v povolování různých bankovních aktivit, ve kterých mají banky zájem se angažovat.

8.3 Struktura bankovní regulace

8.3.1 Kritéria autorizace

K prvnímu kontaktu, který má americká obchodní banka s regulačními institucemi, dochází, když žádá o povolení k bankovní činnosti. Toto povolení (licenci) je možné získat po splnění určitých podmínek (kritérií autorizace) buď od Úřadu pro kontrolu měny v případě zájmu o status národní banky nebo od příslušné státní bankovní komise v případě licence státní banky.

Mezi hlavní podmínky nutné pro získání bankovní licence patří odpovídající způsobilost managementu nově vznikající banky, plán budoucích bankovních obchodů, přiměřený vnitrobankovní kontrolní systém⁸⁵ a v neposlední řadě "vhodnost a potřeby" společnosti, i když od počátku 80. let není toto protikonkurenčně zneužívané pravidlo již tak využíváno.

8.3.2 Přiměřenost kapitálu a likvidity

Pravidla přiměřenosti kapitálu, jakož i pravidla týkající se přiměřené likvidity bank lze v rámci teorie bankovní regulace a dohledu zahrnovat do kritérií autorizace, zde však je jim pro větší přehlednost věnována samostatná podkapitola.

V minulých desetiletích byl ve Spojených státech obecně používán k měření přiměřené výše kapitálu poměr vlastního kapitálu k celkovým aktivům. Od roku 1970 kolísal požadavek na minimální výši tohoto poměru v rozpětí od 6,4 do 7,2 %.

Změna nastala v souvislosti s harmonizačními procesy 80. let uvedenými v 7. kapitole, zvláště s přijetím *Capital Accord* v roce 1988. V rámci tohoto dokumentu došlo k stanovení minimální výše kapitálové přiměřenosti - tzv. kapitálové standardy autorizace (CAR) ve výši 8 % a k nové definici kapitálu banky.

V souvislosti se zavedením nového poměru vyjadřujícího podíl kapitálu na rizikově vážených aktivech dochází v jednotlivých zemích k určitým úpravám a odlišnostem od verze schválené Basilejským výborem bankovního dohledu (BCBS).

V rámci USA se jedná především o zahrnování preferenčních akcií do vlastního kapitálu.⁸⁶ Dochází rovněž k rozdílnému použití rizikových vah přidělených jednotlivým složkám aktiv. Například pohledávky plně zajištěné hotovostí jsou v USA pod váhou 20 % oproti 0 % váze v návrhu BCBS.⁸⁷

Na základě dohod z Basileje a *Federal Deposit Insurance Corporation Act* - FDICIA z roku 1991 se pro měření kapitálové

přiměřenosti používají tři hlavní ukazatelé:

- a) poměr celkového kapitálu (*Tier 1 a Tier 2*) k rizikově váženým aktivům;
- b) poměr *Tier 1* k rizikově váženým aktivům;
- c) poměr *Tier 1* k celkovým aktivům.

Podle výsledků těchto ukazatelů se daná banka zařadí do jedné z následujících 5 skupin:

- 1) Dobře kapitalizovaná:
 - minimální hodnota tří výše uvedených ukazatelů musí dosahovat 10 %, resp. 6 %, resp. 5 %.
- 2) Přiměřeně kapitalizovaná:
 - minimální hodnoty ukazatelů dosahují 8 % u prvního a 4 % u druhého a třetího.
- 3) Podkapitalizovaná:
 - hodnota prvního ukazatele je v rozmezí 6-8 %, zbývající dva ukazatelé se pohybují v rozmezí 3-4 %.
- 4) Značně podkapitalizovaná:
 - hodnota prvního ukazatele je nižší než 6 %, zbývající dva ukazatelé dosahují hodnoty v rozmezí 2-3 %.
- 5) Kriticky podkapitalizovaná:
 - hodnota druhého (a tedy i třetího) ukazatele je pod hranicí 2 %.

Se stanovením těchto skupin úzce souvisí různé formy opatření bankovního dohledu. Pokud banka patří do druhé skupiny, může totiž podléhat v některých bankovních aktivitách mírným omezením ze strany dohledu.

Banky ve třetí až páté skupině lze souhrnně označit jako podkapitalizované. To má za následek i tvrdší opatření ze strany bankovního dohledu. Banky třetí skupiny musí sestavit "obnovovací plán" a orgány dohledu jim mohou limitovat tempo růstu aktiv, výplatu dividend apod., případně žádat výměnu ve vedení banky.

Banky ve čtvrté skupině vedle omezení, která se již vztahují na banky předchozí skupiny, podléhají navíc dalším limitům a sankcím ze strany bankovního dohledu. Na banky páté skupiny je, pokud se jim nepodaří zvýšit hodnoty ukazatelů do 90 dnů tak, aby patřily alespoň do čtvrté skupiny, uvalena nucená správa.

V praxi se však ukazuje jistá shovívavost či nedostatečná

autorita orgánů dohledu v rámci likvidace kriticky podkapitalizovaných amerických bank.

V rámci stanovení pravidel týkajících se přiměřené úrovně likvidity amerických obchodních bank se klade důraz především na vhodnou strukturu aktiv, z nichž určitou stanovenou část musí tvořit vysoce likvidní aktiva, která je možné v případě potřeby okamžitě odprodat. Důležitý je rovněž stupeň souladu mezi splatnostmi jednotlivých složek aktiv a pasiv se zvláštním důrazem na krytí dlouhodobých aktiv dlouhodobými pasivy.

8.3.3 Limity úvěrů

Další složkou bankovní regulace v USA jsou omezení, kterým obchodní banky čelí v rámci poskytování úvěrů, vlastnictví cenných papírů, provozování spekulacních obchodů (tzv. *highly leveraged transactions* - HLTs), držby devizových prostředků apod.

My se v dalším výkladu omezíme pouze na limity úvěrů, mezi něž patří zejména limit úvěru jednomu klientovi (dlužníkovi), limit transakcí bank se svými afilacemi a limit úvěrů tzv. insiderům.

Podle *National Bank Act* a ustanovení státních licencí musí všechny depozitní instituce plnit limit ohledně výše úvěrů jednotlivému klientovi. Současný limit stanovený OCC činí 15 % kapitálu banky (resp. 25 %, jestliže je 10 % plně zajištěno).

Neexistují sice žádné limity v oblasti poskytování úvěrů jednotlivým sektorům ekonomiky a cizím státům, ale 15 %, resp. 25 % limit se uplatňuje i vzhledem k půjčkám zahraničním vládám a jejich orgánům. FRS rovněž požaduje oznámení o každém úvěru přesahujícím 25 000 dolarů či 5 % kapitálu banky.

V souvislosti se zněním *Federal Reserve Act* a *Federal Deposit Insurance Act* z roku 1966 čelí členské banky FRS a banky pojištěné u FDIC omezením v rámci transakcí se svými afilacemi (tak jak jsou definovány v rámci zákona).

Přímá či nepřímá forma úvěru afilaci nesmí přesáhnout 10 % kapitálu banky, přičemž celkové úvěry takové povahy nesmí pro banku přesáhnout 20 % bankovního kapitálu. Navíc úvěry a ostatní transakce (prodeje, pronájmy, placené služby apod.) musí probíhat za stejných podmínek jako je tomu u transakcí s veřejností.

Co se týče poskytování úvěrů tzv. insiderům, v souvislosti s *Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act* z roku 1978 mají všechny obchodní banky zakázány poskytování úvěrů svým vedoucím pracovníkům a hlavním akcionářům, kromě

případů výslovně uvedených v zákoně.

8.3.4 Věřitel poslední instance

V této funkci vystupuje v rámci amerického bankovního systému Federální rezervní systém a FDIC, které může poskytnout krátkodobý úvěr bankovním institucím u něj pojištěným za předem stanovených podmínek.

My se ovšem soustředíme na FRS a jeho mechanismus poskytování diskontních úvěrů, který je též znám jako tzv. diskontní okénko (*discount window*). To je specifikováno pod tzv. *Regulation A*, jež určuje podmínky, za kterých si mohou deponitní instituce půjčovat od FRS.

Do roku 1980 si mohly od Federálního rezervního systému vypůjčovat pouze jeho členské banky, avšak v souvislosti s *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act - DIDMCA* z roku 1980 se otevřel přístup k "diskontnímu okénku" všem bankovním institucím, které plní požadavky na povinné minimální rezervy uložené FRS (viz následující podkapitola).

Při krátkodobých likvidních potížích poskytuje FRS obchodním bankám dva základní druhy úvěrů. Prvním z nich je překlenovací úvěr (*adjustment credit*), druhým sezónní úvěr (*seasonal credit*), poskytovaný bankám s pravidelnými sezónními výkyvy.

V mimořádných případech může FRS poskytnout bance úvěr s prodlouženou dobou splatnosti - neboli rozšířený úvěr (*extended credit*), který se poskytuje ve dvou tranžích, a to se splatností do 30 dní a nad 30 dní. V tomto případě je ovšem diskontní sazba vyšší (zpravidla o jeden či dva procentní body).

Každá žádost je pečlivě posuzována, a proto je celkový objem diskontních výpůjček poměrně malý.

I když je funkce FRS jako věřitele poslední instance směřována výhradně k bankovním institucím, existují případy, kdy byl FRS vystaven velikým politickým tlakům. Ty se ho snažily přinutit k poskytnutí úvěru i nebankovnímu subjektu.

Těmto tlakům napomohla zákonná úprava z roku 1970 dávající prezidentovi USA právo přinutit FRS, aby poskytl limitovaný úvěr i nebankovní instituci. Federální rezervní systém byl skutečně v dalších letech donucen poskytnout několika nebankovním subjektům pomoc, alespoň v podobě záruk za vládní cenné papíry emitované na podporu těchto subjektů (např. v roce 1979 se jednalo o firmu *Chrysler*).

K jisté úpravě této nežádoucí pozice FRS došlo v souvislosti s uzákoněním FDICIA v roce 1991. Nicméně lze konstatovat, že nebezpečí politického nátlaku na FRS v rámci případných obtíží některých nebankovních subjektů stále přetrvává.

8.3.5 Povinné minimální rezervy

Do roku 1980 byla pravomoc FRS v oblasti povinných minimálních rezerv (PMR) omezena pouze na členské banky FRS. Situace se změnila přijetím zákona DIDMCA v roce 1980, podle něhož všechny depozitní instituce (včetně korporací podléhajících tzv. *Edge Act* a amerických poboček zahraničních bank) musí splňovat požadavky na PMR, které FRS upravuje tzv. *Regulation D*.

V současnosti jsou odváděny rezervy z čistých transakčních účtů, neosobních lhůtových vkladů a pasiv znějících na euroměnu (viz Tabulka č. 1).

TABULKA č.1 Předpis povinných minimálních rezerv pro depozitní instituce v USA (údaje ke konci roku 1991)

Kategorie pasiv	Požadavky PMR	Platnost od
Čisté transakční účty:		
0 - 42,2 mil. dol. ^a	3	17. 12. 91
nad 42.2 mil. dol.	10 ^b	14. 12. 91
Neosobní lhůtové vklady	0 ^c	27. 12. 90
Pasiva znějící na euroměnu	0	27. 12. 90

Poznámky:

^a Tato hranice se zvyšuje každý rok. Odráží 80 % změny celkových transakčních účtů všech depozitních institucí během předešlých 12 měsíců.

^b Tento předpis může kolísat mezi 8 a 14 %.

^c Tento předpis může kolísat mezi 0 a 9 %.

Všechny rezervy jsou drženy ve formě neúročených zůstatků u FRS. Schodky jsou vystaveny penalizaci úrokovou mírou, která je o 2 % p. a. vyšší než nejnižší míra, za kterou FRS půjčuje bankám první den v měsíci, ve kterém k danému schodku došlo.

8.3.6 Systém pojištění vkladů

Federální systém pojištění vkladů byl založen v roce 1934 na základě *Banking Act*, známého též jako *Glass - Steagall Act* z roku 1933. Tento zákon vznikl jako odezva na úpadek více než 4000 bank za předcházející tři roky Velké deprese.

Hlavními úkoly, které stály při vzniku Federálního sdružení pro pojištění vkladů (FDIC), bylo snížení podnětů pro vkladatele, aby se účastnili či dokonce iniciovali bankovní runy.

Podle zákona z roku 1933 bylo federální pojištění povinné pro národní banky, státní banky, které se staly dobrovolně členy FRS a zahraniční banky operující v maloobchodním bankovníctví (*retail banking*).⁸⁸

Vlivem zákona z roku 1989 (*Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act - FIRREA*) však převzal FDIC fakticky zodpovědnost za pojištění vkladů celého amerického sektoru depozitních institucí.

Tento zákon totiž zrušil Federální sdružení pro pojištění spořitelních a úvěrových sdružení (FSLIC), jehož funkci převzal Fond pro spořitelní sdružení (SAIF) podřízený FDIC.

Současná hranice pojištění činí 100 000 dolarů podle zákona DIDMCA z roku 1980 (předtím to bylo pouze 4000 dolarů). Pro každou participující banku či spořitelnu je každoročně stanoven odvod části vkladů. Ten v současnosti činí 0,28 %.

8.4 Způsob bankovního dohledu

Kromě pravidelného provádění kontroly na základě statistických materiálů periodicky zasílaných jednotlivými bankami (*off-site examinations*) je většina amerických obchodních bank podrobena prověrkám "na místě" (*on-site examinations*), obvykle jednou za rok.

U bank označených jako "problémové" je ovšem kontrola mnohem častější a naopak, kapitálově silné a kvalitně řízené banky (tzv. *well-capitalised and well-managed banks*) s aktivy

zpravidla většími než 100 milionů dolarů jsou podrobovány dohledu na místě zhruba jednou za 18 měsíců.

Obecně se američtí supervizoři v rámci svých povinností spoléhají především na:

- plnění čtvrtletně zasílaných tzv. *Consolidated Reports of Conditions*, (spíše známých jako *Call Reports*), které se týkají všech bankovních institucí pojištěných u FDIC;
- přepadové kontroly "na místě";
- monitorování prostřednictvím bankovní počítačové sítě.

Jelikož se pravomoci jednotlivých federálních a státních institucí dohledu překrývají, pracují tyto často v úzké součinnosti a obvykle si vzájemně uznávají výsledky svých samostatných šetření.

Aby se zamezilo zbytečnému překrývání pravomocí a nebezpečí "díry" mezi aktivitami dohledu jednotlivých orgánů, byla uzavřena neformální dohoda o rozdělení aktivit. V praxi to znamená, že Federální rezervní systém dohlíží nad státními bankami, které jsou členy FRS (ačkoliv ze zákona má právo prověřovat všechny členské banky) a bankovními holdingovými společnostmi.⁸⁹ OCC dohlíží na národní banky a FDIC na u něj pojištěné banky, které nejsou členy FRS.

Nyní se podrobněji podívejme na shodné, resp. rozdílné prvky v přístupech jednotlivých federálně působících institucí v rámci bankovního dohledu.

8.4.1 Přístup Federálního rezervního systému

Jak již bylo výše uvedeno, FRS se zaměřuje na dohled a kontrolu státních bank - členů FRS a bankovních holdingových společností. Zvláštní pozornost věnuje především padesáti největším bankovním holdingovým společnostem, které v souhrnu kontrolují okolo 60 % celkových aktiv amerického bankovního sektoru.

V rámci procesu dohledu (zvláště dohledu "na místě") je obecně používána metoda *CAMEL*, která je založena na sledování a prověřování finanční pozice banky a klíčových oblastí její činnosti. Tato metoda dostala název podle počátečních písmen oblastí, jež jsou v jejím rámci posuzovány:

- kapitál (*capital*);
- aktiva (*assets*);

- úroveň řízení (management);
- výnosy (earnings);
- likvidita (liquidity).

Protože je kapitálová přiměřenost nyní pro všechny supervizory měřena na sjednocené bázi a byla široce zmíněna již výše, zaměříme se na další části hodnocení bank metodou CAMEL.

V souvislosti s hodnocením kvalit aktiv se zvláštní pozornost věnuje úvěrovému portfoliu, které je rozhodující složkou aktiv. V rámci kontroly úvěrového portfolia se sledují metody zkoumání bonity klientů, dodržování interně stanovených limitů úvěrové angažovanosti, míra zajištění jednotlivých úvěrů či úroveň dokumentace k aktuálním úvěrovým vztahům.

Jednotlivé úvěry klasifikuje FRS podle kvality na uspokojivé, nestandardní, pochybné a ztrátové.⁹⁰ V rámci poměrové analýzy se věnuje zvláštní pozornost bankám s poměrem tzv. klasifikovaných aktiv (tj. sumy všech úvěrů kromě uspokojivých) k vlastnímu kapitálu nad 20 %. Podobně pozorně je také sledován poměr nezajištěných aktiv k vlastnímu kapitálu.

Hodnocení úrovně řízení, které rovněž zahrnuje hodnocení interně používaného informačního a kontrolního systému, je značně subjektivní. Zkoumají se takové otázky, jako je kompetentnost a profesionalita managementu, úspěšnost realizace cílů banky apod.

Na nedostatky v činnosti managementu ukazuje například neuspokojivá úroveň identifikace vážných problémů, malá pozornost úrovni vnitrobankovního kontrolního systému či neakceptování nápravných opatření uložených supervizorem.

Při oceňování kvality bankovních výnosů se nejčastěji používají ukazatelé čistého zisku a podílu zisku na aktivech, resp. výnosnosti aktiv (*Returns on Assets* - ROA). Výnosy jsou také srovnávány se strukturou *cash flow*.

Další informace zjišťuje FRS ze způsobu získávání výnosů, přičemž se zkoumá například poměr výnosů z kontinuálních bankovních operací k výnosům z operací jednorázových (prodeje fixních aktiv apod.).

V rámci hodnocení likvidity banky se FRS zaměřuje především na dostatečnou výši hotovosti (ve vztahu ke krátkodobým aktivům), objem pohotově odprodatelných aktiv, rozsah souladu lhůt splatnosti jednotlivých složek aktiv a pasiv apod.

8.4.2 Přístup Úřadu pro kontrolu měny

V souvislosti s dohledem nad národními bankami se OCC více než ostatní instituce dohledu zaměřuje na prověřování bankovních bilancí a statistických údajů, které banky pravidelně zasílají, tj. na způsob dohledu typu *off-site*.

Úřad pro kontrolu měny používá podobně jako FRS především metodu *CAMEL*, přičemž u hodnocení kapitálové přiměřenosti a kvalit bankovních aktiv se postupy obou institucí prakticky shodují. Oceňování likvidity a kvality bankovních výnosů je vedeno u OCC ve více či méně podobném stylu jako u FRS. Zbývající hodnocení úrovně řízení je hlavním prvkem odlišností přístupů OCC a FRS.

Do nedávné doby totiž Úřad pro kontrolu měny spojoval ohodnocení v této oblasti s úrovní ocenění bankovních aktiv a kapitálové přiměřenosti. Uspokojivé výsledky v těchto dvou oblastech vedly k pozitivnímu ohodnocení úrovně managementu banky.

V posledních letech se však i OCC zaměřuje více na hodnocení individuálních schopností a dovedností členů řízení banky a další, spíše subjektivní zdroje informací.

8.4.3 Přístup Federálního sdružení pro pojištění vkladů

V rámci přístupu zvolenému FDIC je hlavním rozdílem od přístupů přijatých dvěma výše uvedenými institucemi dohledu poměrně malá pozornost věnovaná hodnocení managementu banky. V souladu s tím je to spíše metoda *CAEL* (nezahrnující oblast úrovně řízení), která lépe popisuje postupy FDIC.

Vzhledem k velkému počtu bank kontrolovaných Federálním sdružením pro pojištění vkladů (přes 7000 převážně malých bank s méně než 12 % aktiv amerického bankovního sektoru) a donedávna neexistujícím pravidlům, které by upravovaly minimální četnost prověrek na místě, nebyly některé z bank prověřovány i několik let.

8.5 Shrnutí

Jak je patrné, americký bankovní systém je systémem silně regulovaným s velkým množstvím omezení pro instituce nabízející bankovní služby.

Přísnost regulace a s tím spojeného dohledu má v USA svou

tradici. Již během 19. století byla přijata přísná omezení proti růstu bank prostřednictvím zakládání bankovních poboček a holdingových společností.

Významným omezením růstu a rozvoje bank bylo schválení *McFadden - Pepper Act* v roce 1927, který zakázal mezistátní bankovníctví v rámci USA, pokud je příslušný stát nepovolí a přijetí *Glass - Steagall Act* v roce 1933. Ten obchodním bankám zakazoval získávat nebo upisovat akcie i většinu obligací korporací.

Když v 60. letech banky začaly hromadně obcházet tento zákaz prostřednictvím vytváření holdingových společností, schválil Kongres v letech 1966 a 1970 zákony, které omezovaly vliv BHS (viz Příloha č. 3).

Během 80. let se však objevil významný trend - deregulace. Ten byl charakterizován přijetím dvou historicky významných zákonů - již výše zmíněného *DIDMCA* z roku 1980 a *Garn - St Germain Depository Institutions Act* z roku 1982.

Tyto zákony zaručily nové možnosti v oblasti aktiv a posílily depozitní sílu jak obchodních bank, tak i jejich hlavních konkurentů - spořitelen, úvěrových sdružení a úvěrových družstev. Výsledkem bylo postavení bank a nebankovních spořitelních institucí na vzájemně rovnoprávnější základnu.

Postup směrem k deregulaci však byl přechodně zastaven přijetím *Competitive Banking Equality Act* v roce 1987. Tento zákon zakázal, aby regulační orgány povolovaly bankám nové služby spojené s pojištěním, nemovitostmi a cennými papíry a omezil činnost poboček zahraničních bank na území USA.

Tento směr vývoje je úzce spojen s krizí amerického bankovního systému v 80. letech. V první polovině 80. let byly řetězovitou vlnou úpadků zasaženy americké spořitelny.⁹¹ Do obdobné situace se v 80. letech a zvláště v jejich druhé polovině dostaly také americké obchodní banky.

Zatímco mezi lety 1945 a 1981 bankrotovalo v průměru méně než deset bank ročně, od roku 1982 počet úpadků prudce vzrostl. Od roku 1985 potom docházelo k více než 100 úpadkům ročně, přičemž v roce 1988 to bylo 221 bankovních úpadků, což je nejvyšší počet za poslední půlstoletí (viz Příloha č. 4).

Počet "ohrožených" obchodních bank se podle údajů FDIC z konce roku 1992 pohyboval okolo 2000 z tehdejších 11 659 bank (mezi ohroženými se ocitly i největší banky, jako např. *Citicorp*, *Chase Manhattan* a další).

Vlna úpadků se projevila mimo jiné v drastickém poklesu prostředků v Pojistném fondu FDIC. Přestože došlo ke zvýšení pojistného z 0,12 % přes 0,195 % a 0,23 % až na současných 0,28 %, vykazoval fond v posledních letech permanentní ztráty a v roce 1991 se tak tento fond dostal do deficitu ve výši 7 mld. dolarů. Prostředky nakonec poskytla federální vláda, která rovněž schválila i úvěr pro FDIC ve výši 70 mld. dolarů.

Situace se tak již stala neudržitelnou, a proto byl koncem roku 1991 schválen již uvedený FDICIA, jehož stěžejním bodem je likvidace bankovních institucí s kapitálem *Tier 1* nižším než 2 % celkových aktiv, pokud do 90 dnů tento poměr nezvýší. Konkrétní uplatnění tohoto opatření je však sporné, neboť se může týkat až 1000 obchodních bank.

Mezi další navrhované změny v rámci pokračující bankovní reformy patří zrušení *McFadden - Pepper Act* (ten byl skutečně v roce 1994 zrušen) a *Glass - Stegall Act*, další změny v rámci systému pojištění vkladů a zpřísnění podmínek poskytování úvěrů ohroženým bankám.

Při diskusích v Kongresu se však často neargumentuje ekonomickými souvislostmi jako spíše politickými zájmy. Silná lobby odpůrců dalších reforem tak již několik let úspěšně brání zásadním změnám v regulaci a dohledu amerického bankovního systému.

Přestože ještě v roce 1992 se většina odborníků domnívala, že v nejbližších letech není možné očekávat zásadní obrat v dosavadních trendech a dokonce by se počet bankovních úpadků měl ještě zvyšovat, došlo v letech 1994 - 95 u obchodních bank k mnohem pozitivnějšímu vývoji. Nadále však přetrvává velmi neuspokojivá situace v sektoru amerických spořitelén.

Celkově vzato, přes některé projevující se pozitivní trendy, zůstává americký bankovní systém v dosti neutěšeném stavu, přičemž zlepšení tohoto stavu je závislé na včasnosti a komplexnosti zamýšlené bankovní reformy.

9. Bankovní regulace a dohled v České republice

9.1 Stručná historie českého (československého) bankovního sektoru

Počátky českého bankovníctví je možné nalézt ve druhé polovině 19. století, kdy se zvláště po vydání Živnostenského řádu v roce 1859 na českém venkově, ale i ve městech hojně rozšířily vzájemné záložny (tzv. kámpeličky). Ty potom zřídily roku 1868 svou ústřednu ve formě Živnostenské banky, která se postupně stala největší nacionálně českou bankou a pátou největší bankou Rakouska - Uherska vůbec.

Po převratu v říjnu 1918 převzala nově vzniklá Československá republika značnou část sítě bank a spořitelén bývalého režimu (v souvislosti s nostrifikační a repatriační akcí).

V rámci tehdejšího bankovního systému vykonával dohled nad bankami nejprve Bankovní úřad ministerstva financí a od roku 1926 nově ustavená Národní banka Československá ve funkci centrální banky.

Pomineme-li období okupace, charakteristické drancováním a poněmčováním českého bankovníctví, pak zásadní změnou v oblasti bankovních služeb bylo znárodnění akciových a zrušení soukromých bank v roce 1945.

Po sérii koncentračních akcí v druhé polovině čtyřicátých let byla nakonec v roce 1950 založena Státní banka Československá. Ta byla ve své podstatě monobankou, neboť kromě funkce téměř monopolní obchodní banky plnila úkoly banky centrální (ovšem ve smyslu centrálně plánované ekonomiky).

Do roku 1989 tak v československé ekonomice existovala monobankovní struktura. Fungovaly sice ještě další banky, ale ty plnily jen některé speciální úkoly a nelze je považovat za plnohodnotné obchodní banky v rámci tržní ekonomiky.

Politické změny v roce 1989 vytvořily předpoklady pro provedení zásadní reformy československé ekonomiky, tedy i bankovního sektoru, který je páteří každé vyspělé tržní ekonomiky.

V souvislosti s rozdělením Státní banky Československé na centrální banku a dvě obchodní banky⁹² počátkem roku 1990 a zakládáním bank nových, vyvstala do popředí otázka ustavení a podpory institutu bankovní regulace a dohledu nad nově vznikajícím bankovním sektorem.

9.2 Struktura bankovní regulace a dohledu v ČSFR

Institucionalizace bankovní regulace a dohledu byla v ČSFR spojena se zákonem č. 130/1989 Sb., o Státní bance československé. Tento zákon vycházel ještě z představ "přestavby hospodářského mechanismu" mimo jiné tím, že v rámci emisní, měnové a regulační politiky hrála stále velkou roli rozhodovací pravomoc vlády a Státní plánovací komise.

Proces udělování povolení k bankovní činnosti (licenční činnost) byl upraven zákonem č. 158/1989 Sb., o bankách a spořitelnách. Platnost obou výše zmíněných zákonů skončila 31. ledna 1992 a od 1. února téhož roku vstoupily v platnost zákon č. 21/1992 Sb., o bankách a zákon č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé.

Na rozdíl od USA byly české (resp. československé) banky od roku 1990 budovány na univerzálním základě. To znamená, že kromě klasických depozitních a úvěrových funkcí mohou vykonávat i další činnosti upravené zákonem č. 21/1989 Sb., o bankách (včetně obchodování s cennými papíry na vlastní účet, účasti na vydávání akcií apod.).

Přestože pravomoc spojená s výkonem bankovní regulace a dohledu byla zákonem č. 130/1989 Sb. svěřena SBČS již v roce 1989, byla tato činnost zpočátku zabezpečována bez vytvoření speciálního útvaru regulace a dohledu, a převážně se týkala povolování nových bank.

Postupné rozšiřování objemu činnosti bankovní regulace a dohledu se v SBČS projevilo změnou jejího organizačního řádu, když od 1. 7. 1991 vznikl při federálním ústředí této instituce Odbor bankovního dohledu skládající se ze tří samostatných oddělení:

- metodického: odpovídalo za uplatňování jednotné politiky bankovního dohledu. Vytvářelo regulační pravidla a bylo zodpovědné za jejich jednotný výklad;
- bankovních činností: zabývalo se zpracováním a hodnocením žádostí o bankovní licenci;
- finančních analýz a inspekcí: zabývalo se vymezením obsahové náplně prověrek a inspekcí prováděných bankovním dohledem a jejich organizováním. Monitorovalo činnost bank, provádělo analýzu bankami zasílaných hlášení.

Dalšími organizačními útvary bankovního dohledu byla samostatná oddělení, vytvořená v republikových ústředích SBČS

pro ČR a SR. Tato oddělení vykonávala svou činnost v úzké součinnosti s federálním Odborem bankovního dohledu. Jejich pravomoci se týkaly licenční činnosti, částečně se podílely i na tvorbě finančních analýz a provádění inspekcí, neprováděly však metodickou činnost.

9.3 Vznik České národní banky

V souvislosti s rozdělením ČSFR a vznikem samostatného českého státu došlo i ke změně v oblasti bankovní regulace a dohledu.

Orgánem zabezpečujícím tuto činnost se stala podle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance právě tato instituce. Na rozdíl od USA tak v našich podmínkách existuje varianta jediné instituce bankovní regulace a dohledu ve formě centrální banky.

Kromě péče o fungování a účelný rozvoj českého bankovního sektoru působí Česká národní banka (ČNB) jako hlavní subjekt měnové politiky a výhradní emitent bankovek a mincí v české měně. Mimo těchto hlavních funkcí plní i jiné (řídí peněžní oběh, platební styk, sleduje dodržování zásad devizového hospodářství atd.).

Nejvyšším řídicím orgánem ČNB je sedmičlenná bankovní rada v čele s guvernérem. Nezávislost této instituce je zajištěna § 6 a § 9 zákona o ČNB, které definují její nezávislost v rozhodování na vládě a způsob volby členů bankovní rady. Kontrola činnosti ČNB je zajištěna Parlamentem ČR.

Bankovní regulace a dohled je v rámci České národní banky zajišťována dvěma odbory. Konkrétně se jedná o Odbor politiky bankovního dohledu a Odbor analýz a inspekce bank.

V rámci prvně jmenovaného odboru působí metodické oddělení, které zpracovává pravidla obezřetného podnikání bank na základě doporučení Basilejského výboru bankovního dohledu a směrnic EU, s čímž souvisí i proces sladování právních a účetních postupů a principů.

Toto oddělení spolupracuje s mimobankovními orgány na metodách ochrany bankovního sektoru a v souladu se zákonem č. 21/1992 Sb., o bankách se vyjadřuje k bankami vybraným auditorům.

Druhým oddělením působícím uvnitř Odboru politiky bankovního dohledu je oddělení bankovních licencí, které odpovídá za stanovení jednotného postupu při přijímání a vyřizování žádostí o vydání povolení působit jako banka.

Odbor analýz a inspekce bank se dělí na oddělení analýz a oddělení bankovní inspekce. První sleduje údaje zasílané bankami a kontroluje dodržování pravidel sestavených metodickým oddělením, druhé provádí dohlídky v bankách (podrobnější popis činnosti tohoto odboru viz podkapitola 9.5).

9.4 Struktura bankovní regulace

9.4.1 Kritéria autorizace

Žádost o udělení licence k bankovní činnosti může v naší zemi podat právnická i fyzická osoba. V případě fyzické osoby musí tato prokázat bezúhonnost a čistý trestní rejstřík.

Mezi nejdůležitější kritéria autorizace patří:

- původ a dostatečná výše základního jmění banky;⁹³
- odborná způsobilost a občanská bezúhonnost osob navrhovaných pro řízení banky;
- výčet činností, které bude banka vykonávat;
- obchodní plán banky na tři roky;
- organizace vnitřního kontrolního systému;
- technické zabezpečení a organizační předpoklady pro výkon navržených aktivit apod.⁹⁴

Již výše uvedené oddělení bankovních licencí žádosti zpracuje a předloží Bankovní radě ČNB, která v čele s guvernérem a po dohodě s Ministerstvem financí ČR rozhodne o udělení (či neudělení) licence. Ani splnění všech stanovených kritérií nezakládá právní nárok na přidělení bankovní licence.

9.4.2 Přiměřenost kapitálu

Kromě výše uvedených kritérií autorizace musí banka či pobočka zahraniční banky v rámci svých aktivit na českém bankovním trhu splňovat další regulační pravidla, označovaná jako pravidla obezřetného podnikání bank.

Mezi nejdůležitější patří pravidla kapitálové přiměřenosti. Ta upravuje Opatření o kapitálové přiměřenosti, které poprvé vydala tehdejší SBČS v březnu roku 1992. Již tehdy přihlížela při jejich konstrukci k principům BCBS a příslušných směrnic ES (EU).

První novelizace byla provedena v dubnu 1993, druhá a zatím poslední koncem roku 1995. Účelem Opatření o kapitálové přiměřenosti platným od 1. ledna 1996 je dále přiblížit přístup ČNB v této problematice platným směrnicím EU a postihnout

skutečnosti vyplývající ze zákona č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou.

Kapitál banky se podle tohoto opatření skládá z vlastního kapitálu tvořeného přičitatelnými a odečitatelnými položkami a dodatkového kapitálu.⁹⁵ Při výpočtu kapitálu k rizikově váženým aktivům může dodatkový kapitál tvořit maximálně polovinu celkového kapitálu banky.

Do 31. 12. 1993 musely všechny bankovní instituce s povolením k bankovní činnosti na území ČR dosáhnout poměru kapitálu k rizikově váženým aktivům nejméně 6,25 %, respektive 7 % k 31. 12. 1994.

Mezinárodně uznávaného standardu ve výši 8 % musí tyto instituce dosáhnout do konce roku 1996. Tuto hodnotu nesmí banky již dále snižovat, i kdyby ji dosáhly před stanoveným termínem.

Opatření o kapitálové přiměřenosti kromě definice kapitálu a stanovení závazného poměru kapitálu k rizikově váženým aktivům také stanoví metodiku rozdělování jednotlivých položek aktiv pod rizikové váhy. Ty jsou nejnověji stanoveny na 0, 20, 50 a 100 %.⁹⁶ Opatření rovněž přiděluje vybraným podrozvahovým závazkům faktory konverze na úvěrový ekvivalent.

Z celé řady změn a doplňků novelizovaného opatření zde uvádím jen ty nejpodstatnější:

- rizikovou váhou 0 % jsou nově oceněny dlouhodobé vývozní pohledávky pojištěné u Exportní garanční a pojišťovací společnosti (EGAP);
- rizikovou váhou 0 % jsou také oceněny ty pohledávky za Českou exportní bankou (ČEB), které jsou zaručeny státní zárukou.
- pohledávky z repo - operací, které byly zahrnovány do podrozvahových položek, jsou od ledna 1996 považovány ze strany věřitele jako úvěr s rizikovou váhou dlužníka či cenný papír s rizikovou váhou emitenta v závislosti na výši rizikové váhy emitenta a dlužníka..

Hlášení o úrovni kapitálové přiměřenosti dané banky se České národní bance odesílají čtvrtletně.

9.4.3 Přiměřenost likvidity

Dalším důležitým regulačním pravidlem uplatňovaným v českém bankovním sektoru je pravidlo dodržování přiměřené výše likvidity upravené Opatřením o pravidlech likvidity bank z dubna

roku 1993.

Toto opatření stanovuje požadavky na způsob řízení likvidity banky založený na projektování přílivu a odlivu peněžních prostředků (*cash flow*) v budoucnu. Dále je banka povinna členit svá jednotlivá aktiva a pasiva podle lhůty splatnosti a omezit strukturální nevyváženost aktiv a pasiv.

Důraz je v rámci tohoto opatření kladen také na vytvoření organizačních předpokladů vedoucích k efektivnímu řízení likvidity (zavedení kontroly likvidní pozice a vnitřního auditu apod.), na stupeň zapojení banky do rozvoje peněžního trhu a na pravidelné sestavování pohotovostního plánu, který obsahuje opatření v případě mimořádných okolností ohrožujících likviditu dané banky. Banka je povinna podávat hlášení o stavu své likvidity čtvrtletně.

9.4.4 Úvěrové limity

Hlavním posláním novelizovaného Opatření o úvěrové angažovanosti bank s platností od 1. 1. 1996 je co možná nejvíce omezit riziko ztráty, kterému je banka vystavena, jestliže její dlužník není schopen dostát svým závazkům vůči bance.

Výše zmíněné opatření definuje úvěrovou angažovanost a stanoví závazné limity této angažovanosti vůči jednomu klientovi nebo bance, přičemž za jednoho klienta je považována i ekonomicky spjatá skupina klientů či bank.

Čistá úvěrová angažovanost vůči jednomu dlužníkovi nebo jedné ekonomicky spjaté skupině dlužníků nesmí přesáhnout 25 % kapitálu banky. Vůči bance v ČR nebo členské zemi OECD či vůči ekonomicky spjaté skupině dlužníků složené pouze z těchto bank nesmí tato angažovanost přesáhnout 125 % kapitálu banky (dříve to bylo 80 %).⁹⁷

Čistá úvěrová angažovanost vůči osobě, která má k bance zvláštní vztah⁹⁸ nesmí přesáhnout 20 % kapitálu dané banky. Úhrn čistých úvěrových angažovaností vůči deseti největším dlužníkům nebo ekonomicky spjatým skupinám nesmí přesáhnout 230 % kapitálu banky. O čisté úvěrové angažovanosti vůči svým dlužníkům, která činí 10 % a více jejich kapitálu, musí banky podávat měsíční hlášení.

Za nejpodstatnější změnu v novelizovaném Opatření o úvěrové angažovanosti bank lze pokládat (kromě zvýšení limitu vůči bankám působícím v ČR či zemích OECD) vyjmutí pohledávek vůči ČEB a EGAP z limitů omezujících úvěrovou angažovanost jednotlivých bank.

9.4.5 Limity zaměřené na omezení kurzového rizika

V současné době platí dvě opatření ČNB, která prostřednictvím limitů na devizovou a korunovou pozici regulují rozsah kurzového rizika spojeného s bankovní činností. Jedná se o novelizované opatření, které pod názvem Omezení a podmínky pro nezajištěné devizové pozice bank a poboček zahraničních bank platí od 1. 1. 1996 a o Opatření, jímž se stanoví limity pro krátkou korunovou pozici bank.

Důvodem novelizace prvně jmenovaného opatření byla snaha více se přiblížit standardům zemí Evropské unie, upřesnění některých pojmů, vyšší volatilita evropských měn v uplynulých několika letech a změna pravidel pro obchodování ČNB v rámci devizového fixingu.

S platností od 1. ledna 1996 tak byly zavedeny tyto limity, které musí banka či pobočka zahraniční banky působící na území ČR dodržet po ukončení každodenního obchodování:

- otevřená devizová pozice v každé volně směnitelné měně nesmí překročit 15 % kapitálu⁹⁹ banky;
- otevřená devizová pozice¹⁰⁰ v každé z ostatních měn nesmí překročit 2 % kapitálu banky;
- otevřená devizová pozice ve skupině ostatních měn nesmí překročit 4 % kapitálu banky;
- celková otevřená devizová pozice¹⁰⁰ nesmí překročit 20 % kapitálu banky;
- otevřená korunová pozice¹⁰⁰ nesmí překročit 15 % kapitálu banky.

Ve srovnání s předchozím stavem došlo k sjednocení volně směnitelných evropských měn, dolaru a ostatních volně směnitelných měn do jedné skupiny a limit celkové otevřené devizové pozice byl zvýšen z 15 % na 20 %.

Opatření, jímž se stanoví limity pro krátkou korunovou pozici¹⁰⁰ bank, vydala ČNB v červnu 1993. Účelem bylo zamezit vytváření nepřiměřeně velkých otevřených pozic bank v cizích měnách, jež by byly kryty krátkými korunovými pozicemi, a tak předejít možným nadměrným tlakům na devizové rezervy České národní banky.

Podle tohoto opatření nesmí krátká korunová pozice bankovních subjektů na území ČR převýšit větší z následujících dvou hodnot:

- 5 % hodnoty devizových pasiv;
- 30 mil. Kč.

Druhý limit je od 1. ledna 1996 zvýšen na 100 mil. Kč. Toto opatření tak stanovuje jednostranný limit pro krátkou korunovou pozici bank a poboček zahraničních bank (ale z činnosti pouze na území ČR). Dlouhá korunová pozice není omezena.

9.4.6 Pravidla klasifikace úvěrů

Tato regulační pravidla vychází z Opatření, kterým se stanoví zásady klasifikace pohledávek z úvěrů a tvorby rezerv a opravných položek k těmto pohledávkám z července roku 1994.

Banka podle tohoto opatření hodnotí pohledávku podle příslušných kritérií a začlení ji do některé z těchto kategorií:

- standardní;
- sledované;
- nestandardní;
- pochybné;
- ztrátové.¹⁰¹

Při hodnocení pohledávky nezohledňuje banka výši ani kvalitu jejího zajištění. U všech klasifikovaných pohledávek (všechny kategorie kromě standardní) propočte banka snížení hodnoty pomocí stanovených koeficientů a toto propočtené snížení kryje úhrnem rezerv a opravných položek k těmto pohledávkám.

Rezervy slouží k pokrytí všeobecných rizik z pohledávek a opravné položky k pokrytí rizik spojených s konkrétní pohledávkou nebo skupinou pohledávek se stejnou mírou rizika. Banka sestavuje pravidelná čtvrtletní hlášení na základě údajů z účetnictví a předkládá je ČNB.

9.4.7 Omezení úvěrů a investic do majetkových účastí

Jedním z pravidel obezřetného podnikání je i Opatření, kterým se stanoví bankám omezení a podmínky pro některé druhy úvěrů a investic do majetkových účastí vydané v červenci 1994.

To zakazuje poskytování úvěrů zajištěných majetkovými cennými papíry, které by byly vydány touto bankou nebo právnickou osobou se zvláštním vztahem k bance. Dále zakazuje poskytování úvěrů na nákup majetkových cenných papírů vydaných touto bankou nebo právnickou osobou se zvláštním vztahem k bance.

Banka rovněž nesmí nabývat majetkové účasti, které zakládají podíl na základním jmění právnické osoby se zvláštním vztahem k bance. Při obhospodařování cenných papírů klienta na jeho účet nesmí banka nakupovat do portfolia tohoto klienta majetkové cenné papíry, které byly vydány touto bankou nebo právnickou

osobou se zvláštním vztahem k bance.

9.4.8 Požadavky na zprávu o hospodaření banky

Posledním z pravidel obezřetného podnikání bank je novelizované opatření, kterým se stanoví požadavky na zprávu o hospodaření banky, jenž platí od 1. ledna 1996.

Toto opatření sjednocuje obsah a členění zprávy o hospodaření banky, kterou je banka povinna jednou ročně předložit ČNB (ta však může její rozsah a periodicitu upravit).

Tato zpráva musí obsahovat podrobné informace o akcionářích a představenstvu banky, způsob vedení účetnictví, systém řízení bankovních rizik - úvěrového, devizového, úrokového (od 1. 1. 1996 poprvé), likvidity, platební schopnosti státu a rizika obchodování s cennými papíry na vlastní účet.

Dále musí zpráva obsahovat informace o organizaci vnitřního auditu, dluhopisech ve vlastnictví banky a ostatních majetkových cenných papírech. Součástí zprávy je i informace o prověrce úvěrové angažovanosti a finanční situaci dané banky.

V souvislosti s novelizací se od 1. 1. 1996 důsledně oddělují údaje vyžadované přímo od banky a od nezávislého auditora o jejich správnosti a hodnocení.

9.4.9 Věřitel poslední instance

V rámci českého bankovního systému hraje úlohu věřitele poslední instance centrální banka.

Úvěry ČNB lze rozdělit na redistribuční a refinanční úvěry. Redistribuční úvěry jsou zvláštním druhem úvěrů, který nemá ve vyspělých tržních ekonomikách ekvivalent. Tyto úvěry byly poskytnuty při rozdělení SBČS na centrální banku a dvě obchodní banky.

Skutečný charakter úvěrů věřitele poslední instance mají některé druhy refinančních úvěrů. Jednoznačně to platí o krátkodobých (nouzových) refinančních úvěrech, které byly zavedeny počátkem roku 1993.

Tento druh úvěru může být ve výjimečných případech poskytnut bance "v zájmu zachování její likvidity". Maximální doba splatnosti těchto úvěrů činí tři měsíce a úroková sazba představuje trojnásobek platné diskontní sazby.

Charakter úvěrů věřitele poslední instance mají do určité míry i lombardní úvěry,¹⁰² které jsou poskytovány za sazbu pravidelně zveřejňovanou a určovanou ČNB. Lombardní úvěry jsou limitovány 75 % hodnotou zastavených cenných papírů. Do zástavy se přijímají pouze cenné papíry emitované (nebo alespoň ručené) Ministerstvem financí ČR.

Podíl všech druhů úvěrů centrální banky (tedy včetně aukčních refinančních úvěrů a úvěrů na reeskont směnek) na celkových úvěrových zdrojích bank činil koncem roku 1994 okolo 6 %. Tento objem je navíc podstatným způsobem ovlivněn redistribučními úvěry (více než 140 mld. Kč(s)).

9.4.10 Povinné minimální rezervy

Stanovením a kontrolou dodržování povinných minimálních rezerv (PMR) je ze zákona pověřena Česká národní banka (zákon č.6/1993 Sb., § 25, 26).

Výše vkladů domácích nebankovních subjektů v bankách (tzv. primárních vkladů) v domácí i zahraniční měně je určována jako průměr stavů z uplynulých tří dekád. Stanovená sazba PMR pro banky a pobočky zahraničních bank v současnosti činí 8,5 % kromě stavebních spořitelen a Českomoravské záruční a rozvojové banky (ČMZRB). Pro tyto subjekty je stanovena nižší úroveň PMR ve výši 4 %.

Takto stanovenou úroveň musí banky udržovat na svém účtu u ČNB. Pokud banka tuto úroveň nedodrží, je Česká národní banka oprávněná jí účtovat z částky, o kterou daná banka nesplňuje PMR, úrok ve výši trojnásobku platné diskontní sazby. PMR se neúročí, 4 % úrok používaný v rámci ČSFR byl k 1. únoru 1992 zrušen.

V krátké historii ČNB byly sazby PMR upraveny celkem třikrát, přičemž první úprava byla bezprostředně spojena se zcela atypickým obdobím měnové odluky v první polovině roku 1993. Mechanismus odluky totiž vedl k sice krátkodobému, nicméně přesto výraznému nárůstu primárních vkladů v bankách. Za této situace použila centrální banka PMR k odčerpání přebytečné likvidity.

Sazby rezerv byly u bank s primárními vklady nad 25 mld. Kč(s) zvýšeny z tehdejších 9 % na 12 % u vkladů na viděnou a ze 3 % na 4 % u termínovaných vkladů. V červnu 1993 došlo k návratu sazeb na předchozí úroveň.

Ke druhé úpravě sazeb, tentokrát pro všechny banky, došlo v srpnu 1994, kdy byla sazba z primárních vkladů na viděnou

zvýšena na 12 %. Třetí úprava PMR proběhla v červenci 1995, kdy byly sazby z vkladů na viděnou a termínovaných vkladů sjednoceny na výše uvedených 8,5 % z primárních vkladů.

Hlavním důvodem existence a vysokých sazeb PMR ve srovnání s praxí ve většině vyspělých zemí je dočasná omezenost ve využívání dalších nástrojů regulace likvidity bank (a peněžní zásoby). S rozvojem některých nástrojů (např. operací na volném trhu) by úloha PMR měla postupně klesat. Byla by to tendence srovnatelná s vývojem ve vyspělých tržních ekonomikách.

9.4.11 Postup proti nelegálním bankovním praktikám

Významnou posilou v boji proti nelegálním bankovním praktikám v rámci českého bankovního sektoru bude zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, který vstoupí v platnost 1. července 1996.

Uvedený zákon ukládá bankám a ostatním vyjmenovaným institucím povinnost zjišťovat totožnost osob u obchodů nad 0,5 mil. Kč a uchovávat informace o provedených transakcích po dobu nejméně deseti let.

Pokud by navíc vzniklo podezření, že se jedná o tzv. neobvyklý obchod, je vedle identifikace účastníků povinné oznámit tento obchod ministerstvu financí. Za nesplnění povinností může být udělena pokuta až do výše 2 mil. Kč (při opakovaném porušení zákona až 10 mil. Kč).

Jinou oblastí, kterou by bylo třeba řešit na právním základě je v našich podmínkách zvláště aktuální problematika insider obchodů. Velký prostor pro tyto praktiky vytvořil mohutný privatizační proces probíhající v České republice a rovněž český kapitálový trh, zvláště v prvních letech svého fungování.

Další z oblastí nelegálních praktik v bankovníctví je případ defraudací a podvodů ze strany bankovních zaměstnanců či dokonce vedení dané banky a majoritních akcionářů.¹⁰³

Nejedná se přitom o zanedbatelný problém. Vždyť v rámci potíží některých českých bank, které zatím ve čtyřech případech skončily likvidací, měla svůj větší či menší díl viny vlastní politika bank. Na tuto tendenci reagovala ČNB novelizací zákona o bankách, který přinesl zvýšení pravomocí bankovního dohledu a pojištění vkladů.

Ačkoli se to oficiálně neuvádí, svůj vliv v tomto směru sehrála i malá připravenost centrální banky (v nových podmínkách ostatně pochopitelná), která v počátcích vytváření českého

bankovního systému projevila určitou benevolentnost při udílení bankovních licencí.

9.4.12 Systém pojištění vkladů

V české ekonomice neexistovalo do poloviny roku 1994 povinné pojištění vkladů pro všechny banky. Ze zákona č. 21/1992 Sb., o bankách ručil stát za vklady fyzických osob (a úroky z nich) u Komerční banky, Investiční banky, Živnostenské banky a České spořitelny.

Od poloviny roku 1994 platí novela zákona o bankách č. 156/1994 Sb., která vytváří povinné pojištění pro všechny banky a pobočky zahraničních bank působící na území ČR. Touto novelou byl vytvořen Fond pojištění vkladů, do kterého odvádí každá banka či pobočka zahraniční banky 0,5 % objemu pojištěných vkladů.

Pojištění se týká korunových vkladů fyzických osob vedených na jméno, přičemž se nerozlišuje, zda se jedná o občana či fyzickou osobu podnikatele. Vklady právnických osob pojištěny nejsou a z pojištění jsou také vyjmuty vklady v cenných papírech (depozitní certifikáty, obligace apod.).

Výše pojistné náhrady v případě úpadku banky činí 80 % vkladu, nejvýše však 100 tis. Kč. To znamená, že pojištěný vklad je maximálně ve výši 125 tis. Kč. Při náhradě za pojištěný vklad se sčítají všechny vklady klienta uložené na všech druzích pojištěných účtů u postižené banky a snižují se o splatné úvěry, úroky, případně další závazky klienta vůči bance.

V souvislosti se zavedením systému povinného pojištění přestává stát ručit za závazky čtyř výše uvedených bank.

Z hlediska směrnice EU je nutno konstatovat, že výše pojistné náhrady v českém systému pojištění vkladů je velmi nízká. V Evropské unii mohou členské státy vyplácet do konce roku 1999 náhradu do výše 15 tis. ECU, přičemž limit výplaty činí 90 %. Od počátku roku 2000 se limit zvyšuje na 20 tis. ECU.

Vedle zvyšování limitu je třeba řešit i další otázky. České pojištění vkladů se, na rozdíl od některých zahraničních systémů, vztahuje pouze na vklady v domácí měně a ty, které byly uzavřeny na území ČR.

Další otázkou k diskusi je omezení pojištění na vklady fyzických osob. Nelze nic namítat proti tomu, aby právnické osoby nesly riziko svých podnikatelských aktivit, ale současná právní úprava poněkud zvýhodňuje podnikatele ve formě fyzických

osob. Možným řešením by zde bylo nepojišťovat běžné účty fyzických osob.

Dalším omezením by mohlo být to, že by se systém pojištění nevztahoval na některé vybrané skupiny fyzických osob, zejména akcionáře, členy nejvyššího vedení banky, jim blízké osoby, osoby odpovídající za audit apod. Tato omezení jsou ve vyspělých tržních ekonomikách běžná.

9.5 Způsob bankovního dohledu

Bankovním dohledem nad českým bankovním sektorem je pověřen Odbor analýz a inspekce bank, který se skládá z pěti oddělení. Oddělení analýz sleduje údaje zasílané bankami, kontroluje dodržování pravidel obezřetného podnikání bank a vyhodnocuje účetní výkazy. Na základě těchto výkazů provádí hodnocení jednotlivých bank, tedy vlastně dohled na dálku.

Zbývající čtyři oddělení - bankovní inspekce I-IV, která fungují od roku 1995, se zaměřují na provádění konkrétních dohlídek v bankách, tedy dohledem na místě. Přitom využívají k přípravě těchto dohlídek výkazy a hodnocení vypracovaná na půdě oddělení analýz. Obecně by mělo platit, že dohlídka se u bank a poboček zahraničních bank provádí nejméně jednou za dva roky.

Jestliže banka neplní opatření uložená Českou národní bankou, má tato několik možností, jak reagovat. Především může vyžadovat, aby daná banka zjednala ve stanovené lhůtě nápravu. Při neplnění doporučení uložených ČNB může tato instituce udělit problémové bance pokutu až 50 mil. Kč.

Zůstává-li situace nadále kritická, může následovat v horším případě odebrání licence. Jinou možností je zavést v bance nucenou správu, kdy je na místo dosavadního vedení banky dosazen nucený správce - zástupce ČNB.

Zavedení nucené správy by sice mohlo vést ke konsolidaci banky, ale na druhou stranu je nutno si uvědomit negativní reakci veřejnosti, která je v důsledku informační asymetrie často náchylná k panikám. Pak již často zbývá pouze odebrání licence, vyplacení pojištěných vkladů a likvidace banky.

S výkonem bankovního dohledu úzce souvisí činnost vnějších auditorů. Ti ověřují nejen správnost a úplnost bankovních účetních výkazů, ale také dodržování pravidel obezřetného chování bank. ČNB může navrhnout změnu auditora, kterého považuje za "nepřiměřeného".

Bankovní dohled posbíral za tři roky své existence v rámci České republiky mnohé zkušenosti. Přesto potíže několika českých bank ukazují, že ještě stále trpí mnohými "dětskými nemocemi". Bankovní dohled a jeho prostřednictvím celá ČNB prakticky jako jediná zná nebo může znát konkrétní ekonomickou situaci jednotlivých bank. K zásahu však zatím došlo vždy poté, až informace o potížích pronikly na veřejnost.

Problémem do budoucna však nezůstává jenom zkvalitnění činnosti dohledu, ale například také vypracování nové účetní osnovy, neboť nejasný systém účtování představuje v současnosti výrazný nedostatek českého bankovního sektoru.

Vyřešení tohoto problému přinese nejen další zprůhlednění českého bankovníctví, ale také snazší možnost dohledu nad ním a s tím spojenou vyšší stabilitu a bezpečnost bankovního systému jako celku.

9.6 Shrnutí

Český bankovní sektor prošel za několik let své existence bouřlivým vývojem a rozvojem. Ani on se však nevyhnul úpadkům bank. Po pádu čtyř bank a posledních událostech okolo Ekoagrobanky je důvěra vkladatelů v české banky poněkud otřesena.

Všech pět bank má přitom shodnou základní charakteristiku. Jedná se o nově vzniklé banky střední velikosti bez účasti státu. Nedůvěra by se tak snadno mohla přenést zejména na další banky s podobnou charakteristikou.

Je jisté, že velkou roli tu vedle nezkušenosti managementu jednotlivých bank sehrála i nezkušenost pracovníků bankovního dozoru. ČNB si přitom již v roce 1993 začala uvědomovat nastupující potíže některých českých bank. Na sklonku roku tedy začala uplatňovat novou politiku spočívající v pozastavení vydávání licencí k bankovní činnosti. Další zájemci o licenci včetně kapitálově silných a seriózních zahraničních bank byli odmítnuti.¹⁰⁴ Podle představ ČNB měli spíše kapitálově vstupovat do existujících bank a podílet se na jejich konsolidaci.

Je třeba konstatovat, že "politika zavřených dveří" nepřinesla žádoucí výsledky. Noví zájemci se totiž nedohodli s dosavadními akcionáři a vedením na podmínkách účasti, změně vlastnických práv, ceně odkupu stávajících akcií či rozsahu budoucího navýšení.

Po krachu České banky v roce 1995 a vážných potížích

Ekoagrobanky na počátku roku 1996 lze vidět náznaky obratu postoje ČNB. Ta oznámila konsolidační program pro malé a střední banky.

Zatím však není jasné, zda by se na konsolidaci našeho bankovního sektoru měly podílet všechny banky či stát nebo vybraná skupina velkých bank. Velké banky přitom již většinou nestojí o další pobočky nebo drahé vklady podniků a drobných vkladatelů, za něž některé malé peněžní ústavy nabízí neúměrně vysoké úroky.

Slučování "problémových" bank také není řešením, neboť ze dvou špatných bank nevznikne jedna dobrá. Navíc je třeba si uvědomit, že nelze vždy jednotlivé malé a střední banky srovnávat. Univerzální řešení pro naše "problémové" banky tak neexistuje.

Konsolidační program by měl být v první řadě záležitostí akcionářů a managementu. Asistence centrální banky však může a jistě povede k uklidnění situace a nerozšiřování krize důvěry v český bankovní sektor. Podle posledních zpráv by se konsolidační program ČNB měl týkat především zvyšování rezerv na krytí případných ztrát i za cenu obchodní ztráty, posilování kapitálového vybavení ohrožených bank vstupem strategických partnerů, zkvalitňování vedení těchto bank a přísného dodržování pravidel obezřetného bankovního podnikání.

9.7 Pohled do budoucna

Pokud se chce náš bankovní sektor dále přibližovat vyspělým tržním ekonomikám, musí odrážet stávající trendy. Při dalším konstruování nových regulačních pravidel je nutné vycházet z více méně již harmonizovaných postupů EU v oblasti bankovníctví.

Východiskem pro tuto harmonizaci se stala asociační Evropská dohoda mezi ČR a EU z roku 1993, která platí od 1. února 1995. Harmonizace bankovního a finančního zákonodárství v ní hraje významnou roli. Přitom služby poskytované bankami požívají v rámci Evropské dohody výsadu asymetrie. České subjekty se mohou těšit výhodám národního zacházení v zemích EU od okamžiku vstupu dohody v platnost, naproti tomu subjekty zemí EU v ČR až po uplynutí přechodného období.

Současná česká právní úprava však již nyní v podstatě poskytuje stejné právní zacházení všem subjektům, tedy i z EU, při získávání bankovní licence. V českém právním řádu jsou již v převážné míře obsaženy zásady První bankovní směrnice, Směrnice o vlastních fondech, Směrnice o likviditě a Směrnice o systémech pojištění vkladů. Nový zákon o praní špinavých peněz přibližuje české bankovníctví k normám EU i v této oblasti.

Diskutabilním zůstává kritérium ekonomické potřeby při udělování bankovní licence podle našeho zákona o bankách, rozdílné stále zůstávají podmínky pro zrušení bankovní licence při jejím nevyužívání. Také systém pojištění vkladů je v ČR upraven poněkud odlišně (především se netýká právnických osob). Velkou pozornost je třeba v budoucnu věnovat také sjednocování účetních předpisů, které v současnosti způsobují vážné potíže především při mezinárodním auditu našich bank.

Pravidla obsažená v Druhé bankovní směrnici budou do našeho právního řádu začleňována postupně v dalších letech, přičemž některá z nich pravděpodobně až po vstupu naší země do Evropské unie.

Závěr

Prvotním cílem této diplomové práce bylo přehledným způsobem popsat současné chápání teoretických otázek spojených s problematikou bankovní regulace a dohledu.

Aby bylo zajištěno těsné sepětí teorie s praxí, jsou součástí práce i kapitoly popisující praktické uplatňování regulačních pravidel a dohledu ve dvou vybraných ekonomikách. Záměrně byly vybrány Spojené státy a Česká republika, neboť se jedná o dva ekonomické systémy, které se v mnohém liší.

Rozdíly jsou především v historickém vývoji, velikosti obou ekonomik a státoprávním uspořádání. S těmito rozdíly potom úzce souvisí odlišnost struktury bankovního systému.

Cílem dvou závěrečných kapitol tak bylo poukázat na tyto odlišnosti a demonstrovat jejich vliv na způsob regulace a dohledu bankovních institucí (resp. obchodních bank).

Nedílnou součástí práce je rovněž kapitola popisující harmonizační procesy v oblasti bankovní regulace a dohledu na mezinárodní úrovni, které autor považuje za důležité zvláště ze dvou důvodů.

Za první, jedná se o významnou tendenci současného vývoje světového bankovníctví, která bude s pokračujícími integračními procesy (především na evropském kontinentu) dále sílit.

A za druhé, každého českého ekonoma by měly zajímat procesy, které se v souvislosti s integračními snahami jeho rodné země budou stále více dotýkat i českého bankovního sektoru.

P O Z N Á M K Y

- ¹ Této tendenci je věnována 7.kapitola.
- ² Charakteristika bankovního systému se bude dále týkat výhradně tzv. dvoustupňového bankovního systému.
- ³ Struktura bankovního systému v USA je věnována 8. kapitola.
- ⁴ Zákon upravující tuto územní specializaci, tzv. *Mc Fadden - Pepper Act* z roku 1927, byl v roce 1994 zrušen. Těsně předtím bylo povoleno otevírat pobočky bank bez omezení v 18 a s určitým omezením ve 21 státech USA. Ve zbývajících 11 státech zákaz otevírání poboček přetrvával.
- ⁵ V anglickém jazyce používaný termín *disintermediation* je obtížně přeložitelný. Podstata tohoto procesu spočívá v odlivu vkladů z bank do nebankovních institucí, a z toho vyplývající pokles objemu bankami poskytnutých úvěrů. Klasické bankovní operace (tj. depozitní a úvěrové) jsou tak stále více zajišťovány nebankovními institucemi.
- ⁶ O oprávněnosti tohoto tvrzení lze pochybovat. V rámci široké diskuse viz např. Z. Revenda, *Bankovní regulace a dohled*, 1993, str. 102.
- ⁷ Tento argument je dosti pochybný. Vstup dalších subjektů do vysoce ziskového bankovníctví by vedl k velmi tvrdé konkurenci a poklesu potenciální ziskovosti, což by mělo působit proti spekulantům a podvodníkům.
- ⁸ Otázce ochrany bankovního systému proti těmto negativním jevům se budeme ještě věnovat v podkapitole 6.5.
- ⁹ Tak například *Glass - Steagall Act* z roku 1933 zakazující americkým obchodním bankám investovat (až na několik výjimek) do cenných papírů, snižuje možnosti vhodnější diverzifikace aktiv těchto bank.
- ¹⁰ Některé z těchto argumentů lze použít i ve snaze prosadit proces deregulace.
- ¹¹ Zastánci těchto názorů mají velkou možnost argumentace na příkladu institucí bankovní regulace a dohledu USA. Jedná se například o vyplácení i nepojištěných vkladů či poskytování úvěrů centrální banky i těm bankám, které nemají naději na záchranu apod.
- ¹² Jedná se například o tzv. morální hazard, viz podkapitola

6.6.1.

- ¹³ Jedním z nejznámějších propagátorů tohoto směru byl F. A. von Hayek, který v sedmdesátých letech "oprášil" některé myšlenky, jež byly v bankovní praxi použity např. v USA či Skotsku v 18. a 19. století. Zřejmě to nejcennější na této teorii je kritika častých slabin současného bankovníctví - mnohdy politicky motivovaná rozhodnutí v rámci měnové politiky s inflačními důsledky a administrativní zásahy do bankovního konkurenčního prostředí. Pro další podrobnosti této teorie viz F. A. von Hayek, *Denationalisation of Money*, 1976.
- ¹⁴ Jedná se o teorii tzv. přístupu ke konečnému spotřebiteli (*end - user approach theory*).
- ¹⁵ I když v bankovní praxi vyspělých tržních ekonomik dochází ke kombinaci obou přístupů, lze nicméně evropskou kontinentální a japonskou bankovní regulaci označit jako pozitivní, na rozdíl od angloamerického bankovníctví, kde převažuje negativní regulace bank.
- ¹⁶ Jedná se například o poskytnutí úvěru obchodní bance bankou centrální.
- ¹⁷ Hlavním nástrojem smluvní regulace je dobrovolné pojištění vkladů.
- ¹⁸ V obou případech je neformální regulace založena na principu vzájemné důvěry regulovaných a regulujících. Někteří ekonomové shledávají tento druh regulace efektivnějším než formální regulace. Neformální regulace má však velkou nevýhodu v tom, že znesnadňuje proces harmonizace regulačních pravidel na mezinárodní úrovni.
- ¹⁹ V tomto druhém případě se někdy hovoří o tzv. reregulaci.
- ²⁰ Vlivu mezinárodní integrace na změny v bankovní regulaci se budeme podrobněji věnovat v 7. kapitole.
- ²¹ Klasickou ukázkou je již zmíněný zákon zakazující americkým obchodním bankám investovat do cenných papírů, resp. zákaz poskytovat úvěry a přijímat vklady těm bankovním institucím, které investují do cenných papírů.
- ²² Bankovní dohled je zahájen již procesem ověřování základních podmínek k udělení bankovní licence, tzv. kritérií autorizace, tj. ještě před přidělením bankovní licence.

- ²³ Tyto dva způsoby se doplňují, přičemž dohled dálku je většinou přípravou na konkrétní prověrky na místě.
- ²⁴ Jde především o způsob volby guvernéra a členů nejvyššího vedení, délku jejich funkčního období, formu povinnosti banky předkládat své postupy ke schválení apod.
- ²⁵ Například ve Francii toto ministerstvo zajišťuje dohled nad celým bankovním sektorem. V Japonsku uděluje ministerstvo financí licence všem finančním institucím (navíc dohlíží i nad centrální bankou). V USA je toto ministerstvo zapojeno do procesu regulace a dohledu prostřednictvím Úřadu pro kontrolu měny (OCC) a v České republice schvaluje po dohodě s centrální bankou licence k bankovní činnosti.
- ²⁶ Podrobnostmi a specifiky bankovního systému USA se budeme zabývat v 8. kapitole.
- ²⁷ Viz Z. Revenda, Bankovní regulace a dohled, 1993, str. 30.
- ²⁸ Pokud by totiž převážnou část zdrojů měly tvořit pokuty udělené problémovým bankám, pak by motivem udělení těchto pokut mohla být snaha o vylepšení vlastních příjmů.
- ²⁹ Zde se opět dostáváme k problému procesu *disintermediation*.
- ³⁰ A naopak. V zemích, kde je odděleno obchodní bankovníctví od investičního, lze nalézt institucionálně početnější a složitější systém bankovní regulace a dohledu (viz USA).
- ³¹ Jedná se o specifický problém bankovní regulace a dohledu v USA.
- ³² Tento problém je možné ilustrovat na příkladu USA, kdy Úřad pro kontrolu měny (OCC) jako zástupce vlády nemá zájem rychle uzavřít problémovou banku, naproti tomu Federální sdružení pro pojištění vkladů (FDIC), jehož zájmem je minimalizace ztrát spojených s bankovním úpadkem, usiluje o opak.
- ³³ Jde o problém tzv. konkurence v nedbalosti.
- ³⁴ Viz například G. H. Hempel a kol., Bank Management - Text and Cases, 1994, str. 14 a dále.
- ³⁵ Evropský kontinentální systém považuje vlastní kapitál za součást pasiv, kdežto angloamerické účetnictví ho definuje jako kladný rozdíl mezi aktivy a pasivy.

- ³⁶ Tato kauzálnost je ovšem některými studii zpochybňována. Blíže viz např. Z. Revenda, *Bankovní regulace a dohled*, 1993, str. 46.
- ³⁷ Mimobilanční aktivity bank zaznamenaly v posledním desetiletí bouřlivý rozvoj. Ten souvisí zejména s rozmachem finančních inovací.
- ³⁸ Někdy se také označuje jako *Cook ratio*, jménem P. Cooka, pod jehož předsednictvím vypracovala BCBS metodiku výpočtu kapitálové standardy.
- ³⁹ Ta předepisuje bankám krýt rizikové obchody kapitálem ve výši nejméně 8 % rizikově vážených aktiv. O dalších podrobnostech procesu mezinárodního sblížení pravidel bankovní regulace a koordinace dohledu, jakož i o metodice výpočtu CAR, viz 7. kapitola.
- ⁴⁰ Pro české banky byl stanoven termín 31. 12. 1996. Pokud by banka dosáhla 8 % ještě před stanoveným termínem, nesmí tento poměr již snižovat bez souhlasu centrální banky. Banky založené po 1. 1. 1990 musí ovšem hranici 8 % udržovat již nyní.
- ⁴¹ Viz například Z. Revenda, *Bankovní regulace a dohled*, 1993, str. 96.
- ⁴² Do celkové výše úvěrů poskytnutých jednomu klientovi je třeba zahrnout i všechny nepřímé formy úvěru.
- ⁴³ První vyjímkou je možnost více věřitelů poslední instance. Taková praxe funguje v USA, kde tuto funkci plní Federální rezervní systém (FRS) a Federální sdružení pro pojištění vkladů (FDIC). Další možností je pověřit funkcí věřitele poslední instance jinou institucí než centrální banku, jako je tomu v SRN, kde existuje Likvidní konsorciální banka (LKD).
- ⁴⁴ Údaje z bankovních systémů vyspělých tržních ekonomik však neukazují na žádnou větší pravděpodobnost tohoto chování.
- ⁴⁵ Ani tento jev se neukazuje jako příliš pravděpodobný. Ve vyspělých tržních ekonomikách totiž fungují systémy pojištění vkladů a navíc případy ohrožení likvidity často neutralizuje centrální banka jako věřitel poslední instance.
- ⁴⁶ A jestliže se záchrana přece jen podaří, pak za cenu vysokých nákladů, zejména v podobě rozsáhlých subvencí ze státního rozpočtu (viz příklad záchrany francouzské *Crédit Lyonnais*).

- ⁴⁷ Možnosti získání levných dodatečných zdrojů prostřednictvím diskontních úvěrů vedly k návrhům na udržování stálého (malého) rozdílu mezi diskontní a mezibankovní sazbou, čímž by se diskontní úvěr stal pouze nástrojem k zlepšení likvidity. Na druhou stranu by centrální banka ztratila možnost regulovat pomocí diskontní sazby množství peněz v oběhu.
- ⁴⁸ Obdobně jako u diskontní sazby i zde se navrhuje pohyblivost lombardní sazby a to v závislosti na tržní úrokové míře (lombard by byl vždy "o něco" vyšší). Flexibilita lombardní sazby se používá např. ve Švýcarsku.
- ⁴⁹ 30. června 1970 byla přijata novela zákona dávající prezidentovi USA právo přinutit FRS poskytnout úvěr do určitého limitu i nebankovní instituci.
- ⁵⁰ Jakkoliv se to zdá nerealistické, sazba PMR ve výši 100 % byla navrhována, v čtyřicátých letech Simonsem a na začátku let šedesátých Friedmanem (i když u obou z rozdílných důvodů). Do praxe však tyto návrhy zavedeny nikdy nebyly.
- ⁵¹ Viz například Z. Revenda, Bankovní regulace a dohled, 1993, str. 61.
- ⁵² Na tyto odvody lze pohlížet jako na příjem centrální banky, resp. státního rozpočtu. Tato povinně odváděná "daň" bankovního sektoru má však negativní vliv na ziskovost bank a tudíž velikost daní odváděných z tohoto zisku do státního rozpočtu. O dalších podrobnostech a souvislostech viz Z. Revenda, Povinné minimální rezervy, Politická ekonomie č.3/1995.
- ⁵³ V řadě zemí se PMR již nepoužívají (Belgie, Kanada, Nizozemí, Švýcarsko a další) nebo hrají zanedbatelnou roli (Velká Británie). V dalších zemích jsou patrné tendence snižování sazeb PMR (např. v USA).
- ⁵⁴ V této souvislosti je v rámci zemí EU zvažováno přijetí zvláštních bankovních předpisů.
- ⁵⁵ Největšího pokroku bylo opět dosaženo v rámci ES, které v červnu 1991 přijalo směrnici týkající se uvedené problematiky a podle které musí všechny banky působící v zemích ES:
- zjišťovat totožnost klientů při otevírání kont;
 - znát jména klientů u transakcí nad 15 000 ECU;
 - upozornit příslušné orgány při podezření o legalitě

transakcí, i když jsou tyto nižší než 15 000 ECU.

- ⁵⁶ Že se v případě defraudací a podvodů nejedná o zanedbatelný problém, lze dokumentovat na známém případě banky *Barings*, kterou podvodné praktiky ředitele singapurské pobočky přivedly na pokraj bankrotu. Obdobné praktiky, týkající se členů vedení a majoritních akcionářů, vedly k úpadku české Banky Bohemia.
- ⁵⁷ Velkou roli tu hraje především asymetrie informací, nemožnost získat informace takové povahy, které by umožnily kvalitní srovnávání jednotlivých bank.
- ⁵⁸ Viz Z. Revenda, *Bankovní regulace a dohled*, 1993, str. 80-81.
- ⁵⁹ Možnost stanovit rozdílné sazby pojistného vzhledem k rizikovitosti je možné od roku 1991 v USA, doposud však tato varianta nebyla využita.
- ⁶⁰ Klasickými ukázkami těchto pravidel jsou omezení spojená se zákazem obchodních bank investovat do cenných papírů (již několikrát zmiňovaný *Glass - Steagall Act* v USA).
- ⁶¹ Příkladem by v této souvislosti mohl být již zrušený americký *McFadden - Pepper Act*. Banky působící v různých státech USA se spojovaly do BHS a tak mohly disponovat aktivy i pasivy všech složek BHS, tudíž mohly vyvíjet činnost i za hranicemi domovského státu.
- ⁶² Pro další podrobnosti a souvislosti viz Z. Revenda, *Bankovní regulace a dohled*, 1993, str. 112.
- ⁶³ Skupinu G 10 tvoří: Belgie, Francie, Itálie, Japonsko, Kanada, Nizozemí, SRN, Švédsko, USA, Velká Británie a od roku 1983 jako 11. země Švýcarsko.
- ⁶⁴ Je třeba vzít na vědomí, že v mezinárodní sféře zatím nepůsobí žádná instituce formální bankovní regulace a dohledu s výkonnou pravomocí.
- ⁶⁵ Nejvyšší stupeň závaznosti v zemích ES (resp. EU) mají pravidla (*regulations*) platná pro všechny členské země. O platnosti směrnic (*directives*) rozhoduje každá země sama.
- ⁶⁶ Úvěrovou institucí se ve smyslu této směrnice rozumí podnik, jehož obchodní činností je přijímat vklady nebo jiné splatné fondy od veřejnosti a poskytovat úvěry na vlastní účet.
- ⁶⁷ Tyto tzv. rozsáhlé výdaje byly upřesněny v Doporučení Komise ES z konce roku 1986. Například zahraniční půjčky převyšující

15 % vlastního kapitálu by měly podléhat oznamovací povinnosti národnímu orgánu regulace a dohledu. Půjčky jednomu klientovi by neměly přesáhnout 40 % vlastního kapitálu banky a celková výše všech úvěrů by neměla překročit osminásobek vlastního kapitálu.

⁶⁸ Vzájemné uznávání bankovních licencí za neharmonizovaných bankovních pravomocí může vést k paradoxní situaci, když banka s licenci více liberálního bankovního systému může na území méně liberálního bankovního systému jiného členského státu provozovat více činností, uvedených v seznamu, než které jsou povoleny bankám s licenci v příslušném (méně liberálním) členském státu.

⁶⁹ Perspektivně by tuto činnost měly vykonávat specializované složky Evropské měnové banky.

⁷⁰ Pro Irsko a Španělsko byla účinnost této směrnice posunuta na rok 1992, pro Řecko a Portugalsko dokonce až na rok 1995. Na druhé straně, některé země zrušily devizovou kontrolu již dříve (např. Velká Británie v říjnu 1979).

⁷¹ Již v prosinci 1987 byla podepsána předběžná dohoda o tzv. kapitálové standardě autorizace (CAR).

⁷² V USA musí banky navíc dodržovat určenou výši poměru vlastního kapitálu k rizikově váženým aktivům a vlastního kapitálu k celkovým aktivům, viz podkapitola 8.3.2.

⁷³ Komise ES vydala svou vlastní verzi pravidel kapitálové přiměřenosti, která se na rozdíl od úmluv z Basileje vztahuje na všechny úvěrové ústavy, tedy nejen na ty, které jsou zapojeny do mezinárodního obchodu. USA však deklarovalo aplikaci *Capital Accord* na všechny americké banky. Tato tendence se projevuje postupně i v dalších signatářských státech, včetně ČR.

⁷⁴ Zvyšování emise cenných papírů ve formě PTD by ovšem mohlo vést k "přesycení" trhu těmito cennými papíry, k poklesu jejich ceny či nemožnosti umístit další PTD na trhu. Řešení by mohlo spočívat v povinnosti bank kupovat stanovenou část PTD jiných bank, jedná se o tzv. systém vzájemných garancí (*cross guarantee system*), který je doporučován i pro systémy pojištění vkladů.

⁷⁵ Pro další podrobnosti a souvislosti viz J. Jílek, Plán dodatku ke kapitálové přiměřenosti s cílem zahrnutí tržních rizik, Bankovníctví č.18/1995.

- ⁷⁶ Skandál BCCI vyústil v návrh materiálu Basilejského výboru bankovního dohledu z roku 1992, který navrhl některé principy, z nichž uvádím nejdůležitější:
- jakákoli mezinárodní bankovní skupina podléhá dohledu domovské země, přičemž tento dohled se vztahuje na všechny operace této skupiny kdekoli na světě;
 - pokud chce banka založit pobočku v zahraničí, je nutno získat souhlas orgánů dohledu domovské i hostitelské země;
 - pokud je instituce hostitelské země nespokojená s dohledem, mohou být na danou pobočku banky uvalena restriktivní opatření.
- ⁷⁷ Základní charakteristika tohoto zákona, jakož i všech klíčových federálních zákonů, je uvedena v Příloze č. 3.
- ⁷⁸ Pro bližší informace ohledně funkce a dalších perspektiv tohoto zákona viz Z. Revenda, *Banky a měnová politika*, 1991, str. 109.
- ⁷⁹ V roce 1992 působilo v USA 11 659 obchodních bank, přičemž přibližně 3 % všech amerických bank disponují více než 60 % aktiv všech obchodních bank. Na druhé straně početně dominantní malé banky s aktivy menšími než 100 mil. dolarů, vlastní méně než 12 % celkových aktiv, držných americkým bankovní sektorem.
- ⁸⁰ O dalších podrobnostech tohoto zákona viz:
- M. J. B. Hall, *Banking Regulation and Supervision - A Comparative Study of the UK, USA and Japan*, 1993, str. 58;
 - F. S. Mishkin, *Ekonomie peněz, bankovníctví a finančních trhů*, FaÚ, r. 1991, str. 174;
 - P. S. Rose, *Peněžní a kapitálové trhy*, 1994, str. 114;
 - Z. Revenda, *Banky a měnová politika*, 1991, str. 108.
- ⁸¹ Ty však vznikaly i jako důsledek jiných regulačních opatření, zvláště *Glass - Steagall Act*. O vývoji BHS v USA, jakož i o zákonech upravujících jejich činnost viz P. S. Rose, *Peněžní a kapitálové trhy*, 1994, str. 114 - 118.
- ⁸² Srovnej s myšlenkami teorie svobodného bankovníctví a soukromých peněz, viz např. Z. Revenda, *Bankovní regulace a dohled*, 1993, str. 14.
- ⁸³ Pro bližší podrobnosti ostatních funkcí FRS viz T. Black - D. Daniel, *Money and Banking*, 1988, str. 240.
- ⁸⁴ V tomto případě spočívá v nezájmu příslušné instituce regulace a dohledu příliš "své" bankovní instituce regulovat, aby neriskovala jejich odchod pod jinou instituce regulace a

dohledu.

- ⁸⁵ Jedná se zde o do jisté míry zobecněný souhrn podmínek společných jak pro federální, tak pro jednotlivé národní regulační orgány.
- ⁸⁶ Pro podrobnosti předpisu struktury bankovního kapitálu v USA viz M. J. B. Hall, *Banking Regulation and Supervision - A Comparative Study of the UK, USA and Japan*, 1993, str. 192.
- ⁸⁷ Pro další podrobnosti viz M. J. B. Hall, *Banking Regulation and Supervision - A Comparative Study of the UK, USA and Japan*, 1993, str. 200-205.
- ⁸⁸ Některé státy USA rovněž trvaly na pojištění v rámci FDIC i pro státní banky, které nejsou členy FRS.
- ⁸⁹ Zde se objevuje problém další shody mezi FRS a OCC, neboť mnoho bankovních holdingových společností vlastní jak státní, tak i národní banky.
- ⁹⁰ Za uspokojivé úvěry jsou považovány ty, které vyhovují standardům "přiměřené bankovní praxe" (*prudent banking practise*). Nestandardní jsou ty, které jsou pravděpodobně spojeny s určitými ztrátami. Pochybné úvěry mají vyšší pravděpodobnost výskytu ztrát, i když tyto ztráty nelze přesně určit. A ztrátové jsou úvěry, které jsou prohlášeny za nenávratné a banka je odepíše.
- ⁹¹ Situace amerických spořitelen se vyhrotila v roce 1987, kdy Federální sdružení pro pojištění spořitelen (FSLIC) vykázalo ztrátu 13 mld. dolarů. Následoval "ozdravný program", který bude podle střízlivých odhadů stát daňové poplatníky okolo 500 mld. dolarů. Současně došlo podle zákona FIRREA z roku 1989 k zrušení FSLIC a převedení jeho závazků (!) na FDIC. Pro další podrobnosti a příčiny vzniku této situace viz R. Dornbusch - S. Fischer, *Makroekonomie*, 1994, str. 391.
- ⁹² Jedná se o Komerční banku Praha a Všeobecnou úverovou banku Bratislava. Obě získaly status univerzální obchodní banky, podobně jako ostatní do té doby existující banky (jde o Československou obchodní banku, Investiční banku, Živnostenskou banku, Českou státní spořitelnu a Slovenskou státní spořitelnu).
- ⁹³ To v roce 1990 činilo 50 mil. Kčs, od počátku roku 1991 250 mil. Kčs, potom bylo zvýšeno až na 300 mil. korun a od října 1993 činí 500 mil. Kč. Příslušná suma může být složena i v ekvivalentu volně směnitelné zahraniční měny. Podíl

zahraničního kapitálu na nově vznikající bance tak není limitován.

⁹⁴ Podrobné požadavky pro udělení licence k bankovní činnosti pro banku či pobočku zahraniční banky viz Z. Revenda, Bankovní regulace a dohled, 1995, str. 67.

⁹⁵ Pro podrobnější informace viz Věštník ČNB, č. 25/1995.

⁹⁶ V souvislosti s bankroty několika českých bank a potížemi mnoha dalších by nebylo bez zajímavosti zamyslet se, zda pohledávky za bankami se sídlem v ČR mají skutečně rizikovou váhu pouze 20 %.

⁹⁷ Toto zvýšení limitu dále liberalizuje oblast úvěrových aktivit obchodních bank a je v souladu se směrnicí EU z června roku 1992.

⁹⁸ Tyto osoby podrobně definuje § 19 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách. Jsou to zejména:

- členové statutárního orgánu a ředitelé banky;
- členové dozorčí rady;
- právnické osoby mající kontrolu nad bankou, jejich hlavní akcionáři a členové vedení těchto společností.

⁹⁹ Kapitálem se zde rozumí hodnota kapitálu použitá k propočtu poměru kapitálu k rizikově váženým aktivům podle Věštníku ČNB č. 25/1995.

¹⁰⁰ Otevřená devizová pozice je rozdíl mezi aktivy a pasivy banky nebo pobočky zahraniční banky v určité cizí měně.

- Celková otevřená devizová pozice je větší z čísel vyjadřujících součet všech dlouhých pozic nebo součet všech krátkých pozic v jednotlivých cizích měnách.
- Otevřená korunová pozice vyjadřuje absolutní hodnotu rozdílu součtu všech dlouhých a všech krátkých devizových pozic.
- Otevřená korunová pozice je krátká, jestliže hodnota devizových aktiv vyjádřených v Kč je větší než hodnota devizových pasiv vyjádřených v Kč.

¹⁰¹ Základní charakteristika jednotlivých skupin:

(podrobnější popis viz Věštník ČNB č. 17/1994)

- standardní pohledávky jsou ty, které dlužník splácí podle dohodnutých podmínek;
- sledované pohledávky jsou ty, u kterých se dá předpokládat, že budou splaceny v plné výši, ale došlo k určitému zhoršení kritérií splácení od doby, kdy byl úvěr poskytnut;
- nestandardní pohledávky již nesou značný stupeň rizika, přičemž splácení v plné výši je nejisté;

- pochybné pohledávky jsou ty, u kterých je splacení v plné výši vysoce nepravděpodobné. Částečné splacení je však možné a pravděpodobné;
- ztrátové pohledávky se jeví jako nenávratné nebo návratné pouze částečně ve velmi malé hodnotě.

¹⁰²Skutečně jen do určité míry, neboť v některých případech byly tyto úvěry velmi výhodným zdrojem refinancování obchodních bank a v žádném případě jejich čerpání neznamenal, že daná banka je v potížích.

¹⁰³Jeden příklad z našeho bankovního sektoru za všechny: Kreditní a průmyslová banka Plzeň.

¹⁰⁴Na udělení licence dodnes marně čekají světově renomované banky (např. britská *Midland Bank*).

S E Z N A M L I T E R A T U R Y

Knihy a odborné publikace

BLACK, T. - DANIEL, D.:
Money and Banking (Third edition), USA , Business Publications
Inc., 1988

CORNET, P.:
Issues in Banking Supervision and Regulations from the
Perspective of Banking Supervisor - *in* Financial Institutions in
Europe under New Competitive Conditions, Netherlands, Kluwer
Academic Publishers, 1990

DORNBUSCH, R. - FISCHER, S.:
Makroekonomie (šesté vydání), Praha, PNS a Nadace Economics,
1994

HALL, M. J. B.:
Banking Regulation and Supervision - A Comparative Study of the
UK, USA and Japan, England, Edward Elgar Publishing Ltd., 1993

HEMPEL, G. H. - SIMONSON, P. G. - COLEMAN, A. B.:
Bank Management - Text and Cases, USA, John Wiley and Sons Inc.,
1994

MANDEL, M. A KOL.:
Peníze, banky a finanční trhy, Praha, Nad zlato, 1992

POLIDAR, V.:
Management bank a bankovních obchodů, Praha, Ekopress, 1995

PRICE WATERHOUSE:
Úvod do řízení úvěrového rizika, Praha, Price Waterhouse, 1994

PULPÁN, K.:
Nástin českých a československých hospodářských dějin do roku
1990, Praha, Karolinum, 1993

REVENDA, Z.:
Banky a měnová politika, Praha, Nad zlato, 1991

REVENDA, Z.:
Bankovní regulace a dohled, Praha, Nad zlato, 1993

REVENDA, Z.:
Bankovní regulace a dohled, Praha, VŠE, 1995

ROSE, P. S.:
Peněžní a kapitálové trhy, Praha, Victoria Publishing, 1994

SMITS, R.:
Banking Regulation in a European Perspective, Amsterdam,
Nederlandsche Bank, 1989

TOMÁŠEK, M.:
Zásady svobody podnikání v oblasti bankovníctví a zásady volného
poskytování bankovních služeb v Evropské unii, Praha, Komerční
banka, 1995

Časopisy

BROŽOVÁ, A.:
Připravuje se nová norma kapitálové přiměřenosti, Bankovníctví
č. 17/1994

FLORÍKOVÁ, S.:
Bankovní sektor a jeho konkurenceschopnost, Bankovníctví č.
12/1995

JÍLEK, J.:
Plán dodatku ke kapitálové přiměřenosti s cílem zahrnutí tržních
rizik, Bankovníctví č. 18/1995

JÍLEK, J.:
Centrální banka mění omezení na kurzové riziko bank,
Bankovníctví č. 1/1996

KRIŠTOF, M.:
Hodnocení bank metodou CAMEL, Bankovníctví č. 19/1994

MAŠINDOVÁ, V.:
Licenční politika ČNB, Bankovníctví č. 19/1995

MERVART, J.:
Srovnání bankovního sektoru ČR s vybranými sektory a bankami EU,
Bankovníctví č. 3/1996

MIČKA, P.:
Evropská dohoda a její naplňování v českém bankovníctví, Finance
a úvěr č. 10/1995

MISHKIN, F. S.:
Ekonomie peněz, bankovníctví a finančních trhů, Finance a úvěr,
roč. 1991 - 1992

MUSÍLEK, P.:
Trendy na světových finančních trzích, Bankovníctví č.24/1994

PRAVDA, M.:
Proti nebezpečným bankám, Ekonom č. 3/1996

PROCHÁZKA, P.:
Evropská dohoda vstoupila v platnost, Bankovníctví č. 5/1995

REVENDA, Z.:
Povinné minimální rezervy, Politická ekonomie č. 3/1995

STANZELOVÁ, M.:
Doba nepřeje riziku, Bankovníctví č. 8/1993

TUČEK, M.:
O zdraví české bankovní soustavy, Ekonom č. 13/1996

VACEK, P. - VOLF, A.:
Novely obezpečnostních opatření, Bankovníctví č. 20/1995

VOLF, A.:
Nové zásady klasifikace úvěrů, Bankovníctví č. 14/1994

WAWROSZ, P.:
Pojištění vkladů: možnosti a perspektivy, Ekonom č. 40/1995

WAWROSZ, P.:
Potíže českých bank, Ekonom č. 7/1996

WAWROSZ, P.:
Bankovníctví na cestě do Unie, Ekonom č. 8/1996

Diplomové a bakalářské práce

CHMELÍK, J.:
Vytváření konkurenčního prostředí v českém bankovníctví, Praha, FSV UK, 1995

OBROUČKOVÁ, E.:
Státní dozor na kapitálovém trhu a bankovní dohled, Praha, VŠE, 1994

PROCHÁZKA, M.:
Bankovní dohled a pravidla obezpečného podnikání bank, Praha, VŠE, 1993

VRBOVÁ, J.:

Regulace komerčního bankovníctví se zaměřením na kapitálovou přiměřenost, Praha, VŠE, 1994

ZEMANOVÁ, V.:

Monetární politika centrální banky v období transformace, Praha, FSV UK, 1994

Zákony a materiály ČNB

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance

Zákon č. 156/1994 Sb. kterým se upravuje a doplňuje zákon č.21/1992 Sb.

Zpráva o vzniku ČNB

Věštníky ČNB č. 7/1993, 15/1993, 17/1994, 20/1994, 23/1994, 12/1995, 25/1995, 27/1995, 30/1995.

S E Z N A M P Ř Í L O H

- Příloha č. 1 - Metodika stanovení rizikových vah jednotlivým složkám aktiv na základě předpisů Basilejského výboru bankovního dohledu
- Příloha č. 2 - Struktura obchodních bank v USA (ke konci roku 1992)
- Příloha č. 3 - Klíčové federální zákony, které ovlivňují strukturu amerického bankovníctví a činnost zahraničních bank ve Spojených státech
- Příloha č. 4 - Počet amerických bank uzavřených v důsledku finančních potíží v letech 1934 - 1992

PŘÍLOHA č. 1

Metodika stanovení rizikových vah jednotlivým složkám aktiv na základě předpisů Basilejského výboru bankovního dohledu

Rizikové váhy podle kategorií rozvahových aktiv

0 %

- hotovost;
- zůstatky u domácí centrální banky a pohledávky vůči ní;
- úvěry domácí ústřední vládě;
- cenné papíry emitované domácí ústřední vládou;
- úvěry a jiná aktiva zajištěná hotovostí nebo cennými papíry emitovanými nebo plně zaručenými domácí ústřední vládou.

0 % nebo 20 %

- pohledávky vůči Mezinárodní bance pro obnovu a rozvoj (IBRD) a regionálním rozvojovým bankám (podle uvážení na národní úrovni).

20 %

- pohledávky vůči domácím a zahraničním bankám s původní dobou splatnosti kratší než 1 rok;
- pohledávky vůči domácím bankám s původní dobou splatnosti jeden rok a více;
- úvěry zaručené domácími bankami;
- pohledávky vůči zahraničním ústředním vládám v místní měně financované závazky v této měně;
- hotovostní položky, u nichž probíhá inkaso.

0 %, 20 % nebo 50 %

- pohledávky vůči domácímu veřejnému sektoru kromě ústředních vlád (podle uvážení na národní úrovni) a úvěry zaručené těmito institucemi.

50 %

- úvěry na nákup domu plně kryté hypotékou.

100 %

- pohledávky vůči soukromému sektoru;
- pohledávky vůči bankám v zahraničí s původní dobou splatnosti 1 rok a více;
- pohledávky vůči zahraničním ústředním vládám (pokud není ve skupině 20 %);
- pohledávky vůči komerčním podnikům ve vlastnictví veřejného sektoru;
- budovy, stroje, zařízení a jiný hmotný investiční majetek,
- nemovitosti a jiné investice;

- kapitálové tituly emitované jinými bankami (pokud nejsou odečteny z kapitálu);
- veškerá jiná aktiva.

Konverzní faktory pro mimobilanční položky

100 %

- přímé substituty úvěrů, jako jsou všeobecné záruky, stand-by akreditivy sloužící jako finanční záruky za úvěry a cenné papíry i akcepty (včetně indosamentů charakteru akceptů);
- dohody o prodeji a zpětné koupi a prodej aktiv s rekursem, kde riziko zůstává na bance;
- termínované nákupy, termínovaná depozita a částečně splacené akcie a cenné papíry, které představují závazky částečně již čerpané.

50 %

- některé případné položky související s obchody (např. záruky za plnění, nabídkové záruky, záruky a záložní akreditivy vázané na konkrétní obchody);
- jiné závazky s dobou splatnosti nad 1 rok.

20 %

- krátkodobé, samolikvidační případné položky související s obchodní činností (jako jsou dokumentární akreditivy kryté předmětnými dodávkami).

0 %

- jiné závazky s dobou splatnosti do 1 roku, které lze kdykoli bezpodmínečně vypovědět.

Zdroj: Price Waterhouse, Úvod do řízení úvěrového rizika, 1994

PŘÍLOHA č. 2

Struktura obchodních bank v USA
(ke konci roku 1992)

<hr/> <u>obchodní banky^a</u> <hr/>	
<hr/> <u>členské FRS^b</u>	<hr/> <u>národní^d</u>
<hr/> <u>nečlenské^c</u>	<hr/> <u>státní^e</u>
<hr/> <u>pojištěné^f</u>	<hr/> <u>nepojištěné^g</u>

Poznámky:

^a 11 659 bank

^b 4 555 bank

^c 7 104 bank

^d 3 599 bank

^e 8 060 bank

^f 11 465 bank

^g 194 bank

Zdroj: G. H. Hempel, D. G. Simonson, A. B. Coleman, Bank
Management - Text and Cases, 1993

PŘÍLOHA č. 3

Klíčové federální zákony, které ovlivňují strukturu amerického bankovníctví a činnost zahraničních bank ve Spojených státech

- National Bank Act (1863)* Ustavuje proceduru pro federální autorizaci bank a pro jejich kontrolu OCC.
- Federal Reserve Act (1913)* Zřizuje FRS jako centrální banku a garanta likvidity bankovního systému
- McFadden - Pepper Act (1927)* Uděluje jednotlivým státům právo omezit zakládání bankovních poboček a zakázat mezistátní bankovníctví, pokud je příslušný stát nepovolí.
- Banking Act of 1933 (Glass Steagall Act)* Vytvořil FDIC a popřel bankám - možnost upisování cenných papírů korporací.
- Bank Holding Company Act (1956)* Vyžaduje od BHS, kontrolujících dvě či více bank, registraci u Federální rezervní rady a řídit se jejími pravidly. Zakázal také kontrolu mimostátních bank.
- Bank Merger Act (1960)* V případě slučování bank, které patří mezi federálně kontrolované banky, vyžaduje, aby toto sloučení bylo schváleno hlavními federálními regulačními institucemi.
- Bank Merger Act a Bank Holding Company Act Amendments (1966)* instituce schválily sloučení BHS v případě, že takto vzniklý antikonekvenční efekt je převážen přínosy pro veřejnost.
- Bank Holding Company Act Amendments (1970)* Podle tohoto zákona také holdingové společnosti, kontrolující pouze jednu banku, se stávají předmětem regulace FRS. Omezuje nebankovní činnosti BHS pouze na aktivity úzce spojené s bankovníctvím.
- International Banking Act (1978)* Podle tohoto zákona jsou také zahraniční banky, vyvíjející svou činnost na území USA, federálně regulovány. Tím je omezena jejich aktivita při

zakládání poboček, je jim uloženo vytvářet depozitní rezervy a uzavírat pojištění u FDIC na vklady přijaté od veřejnosti.

Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act (1980) Uděluje nebankovním spořitelním institucím právo na rozšiřování svých aktivit v oblasti vkladů a poskytování úvěrů. Zajišťuje zrušení federální kontroly úrokových sazeb. Vytváří jednotné požadavky na depozitní rezervy pro spořitelny i banky.

Garn - St Germain Opravňuje banky a spořitelny k tomu, *Depository Institutions* aby nabízely vkladové účty na *Act (1982)* peněžním trhu. Tímto udělil spořitelnám další pravomoc pro rozvíjení jejich aktivit v oblasti poskytování komerčního úvěru a spotřebitelského úvěru.

Competitive Banking Uložil moratorium na nabídku *Equality Act (1987)* takových bankovních služeb, jako pojistné upisování, investiční upisování nebo upisování cenných papírů. Vyžaduje od depozitních institucí, aby vklady na šekových účtech byly veřejnosti rychleji k dispozici. Umožnil, aby FDIC organizoval mezistátní nouzové akvizice bank a BHS a dále umožnil FDIC řídit nesolventní banky jako "přemostovací banka" do doby, než je nalezen vhodný kupec.

Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act (1989) Restrukturalizoval federální orgány, pověřené dozorem nad spořitelnami, umožnil, aby BHS získaly jak solventní, tak i nesolventní spořitelny a dále vytvořil i dva fondy pro pojištění vkladů, jeden pro banky a druhý pro spořitelny, přičemž oba podléhají FDIC.

Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (1991) Nově definoval způsob klasifikace bank podle kapitálové vybavenosti. Umožnil likvidaci bank s vlastním kapitálem nižším než 2 % aktiv.

Zdroj: P. S. Rose, Peněžní a kapitálové trhy, 1994
Z. Revenda, Bankovní regulace a dohled, 1995

PŘÍLOHA č. 4**Počet amerických obchodních bank uzavřených v důsledku finančních potíží v letech 1934 - 1992**

Rok	Celkem bank	Rok	Celkem bank
1934	61	1963	2
1935	32	1964	8
1936	72	1965	9
1937	84	1966	8
1938	81	1967	4
1939	72	1968	3
1940	48	1969	9
1941	17	1970	8
1942	23	1971	6
1943	5	1972	3
1944	2	1973	6
1945	1	1974	4
1946	2	1975	14
1947	6	1976	17
1948	3	1977	6
1949	9	1978	7
1950	5	1979	10
1951	5	1980	10