

## **ECONOMICKÉ ASPEKTY REGULACE BANKOVNICTVÍ**

LENKA ČERVENKOVÁ

Faculty of Law, Masaryk University, International and European Law  
Department, Czech Republic

### **Abstract in original language**

Práce usiluje o zachycení a zhodnocení vzájemného vlivu ekonomie a práva v oblasti bankovníctví. Bankovníctví je velmi silně determinováno jak socio-ekonomickými faktory, tak právní regulací, která se ex post snaží reagovat na vývoj tohoto dynamického odvětví. Práce předkládá rozdílné pohledy a názory na danou problematiku.

### **Key words in original language**

Volný pohyb kapitálu a plateb; bankovníctví; liberalizace; harmonizace; bankovní směrnice; směrnice o kapitálové vybavenosti bank; Basel II; evropský systém finančního dohledu.

### **Abstract**

This article summarizes and assesses the mutual influence of economics and law in the field of banking. The banking industry is determined by the socio-economic factors as well as by the legal regulation which ex post attempts to govern this dynamic field. The article introduces different views and opinions on the current issues.

### **Key words**

Free movement of capital and payments; banking industry; coordinating banking directives; capital requirements directive; Basel II; European System of Financial Supervision.

## 1. ÚVOD

Bankovníctví je velmi důležitým podnikatelským odvětvím operujícím na finančních trzích. Jednotlivci, podnikatelské subjekty, nadnárodní korporace i státy využívají denně jeho zprostředkovatelské, transakční, pojišťovací a investiční služby. Tyto jsou stále častěji poskytovány přes hranice států, což v zemích evropského prostoru usnadňuje vnitřní trh s volným pohybem zboží, osob, služeb a kapitálu. Prohlubování těchto čtyř svobod napomáhá dosažení cílů hospodářské a měnové politiky Evropské unie, ekonomického růstu, vyšších životních standardů a lepší pozice Evropy na celosvětovém poli.

Bankovníctví představuje především ekonomické činnosti ovládané pravidly trhu, avšak se stále větší ingerencí zákonodárců. Pomineme-li svobodné bankovníctví (tzv. free banking)<sup>1</sup> ve Skotsku, bylo toto odvětví silně regulováno a podrobena přísnému státnímu dohledu již od svých počátků ve 12.-14. stol. Dnes se zraky zákonodárců obrací k bankovnímu průmyslu coby klíčovému odvětvím pro veškeré ostatní ekonomické aktivity ještě s daleko větší pozorností než dříve.

Evropská integrace v podobě sblížení a sjednocování práva neminula ani tuto oblast a již byla přijata celá řada sekundárních právních aktů k harmonizaci národního finančního práva členských států. Nicméně i tato „uměle“ vytvořená pravidla musejí respektovat tržní zákonitosti a vývoj socio-ekonomického prostředí, na který bankovní subjekty velmi pružně reagují. Na současnou situaci na světových finančních trzích chce se pozdějším a se snahou o prevenci do budoucna reagovat i legislativa.

Článek předkládá ekonomické důvody pro a proti regulaci bankovníctví a dále se dotýká vybraných aspektů v současnosti velmi diskutovaných mezinárodních standardů Basilejského výboru Basel II,<sup>2</sup> potažmo připravovaných Basel III, a zejména pak nové úpravy evropského systému finančního dohledu.

---

<sup>1</sup> Blíže WHITE, L. H., *Free banking in Britain: theory, experience and debate, 1800–1845*, s. 23 an.

<sup>2</sup> V unijním právu obsažených ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2006/49/ES ze dne 14. června 2006, o kapitálové přiměřenosti investičních firem a úvěrových institucí, OJ 2006 L 177/201 (dále „směrnice o kapitálové přiměřenosti“ nebo též CRD, z angl. Capital Requirement Directive).

## 2. EKONOMICKÉ DŮVODY PRO REGULACI

Finanční trhy vykazují celou řadu pro ně specifických znaků. Fungují jako provázané sítě finančních institucí, trpících informační asymetrií a dalšími tržními nedokonalostmi, včetně charakteristik monopolu,<sup>3</sup> jako na příklad ztížený vstup do odvětví nebo rozhodování o ceně. Tyto nedokonalosti představují potenciální tržní selhání, které si zaslouhuje a ospravedlňuje přísná regulační opatření.<sup>4</sup> Nadto jsou sítě daleko náchylnější k selhání než izolované subjekty. Moderní finanční trhy mají tendenci pohybovat se naráz tímž směrem, vlivem tzv. efektu homogenizace.<sup>5</sup> Selhání jednoho článku se tak může rozšířit jako nákaza a způsobit pád celého systému (tzv. domino efekt), což dokládá i současná situace na světových finančních trzích. Prvotním cílem bankovní regulace je proto snaha předcházet systémovému riziku. Jinými slovy je jejím hlavním úkolem ochrana stability bankovního sektoru a finančního systému jako celku.<sup>6</sup>

Dalším specifikem bankovního sektoru je časová struktura bankovních aktiv a pasiv, jejichž důsledné řízení je pro solventnost banky kritické. Proto musí právní úprava reagovat na nové (rizikovější) strategie bankovního podnikání. V této souvislosti Cranston připouští, že „v době finanční liberalizace byla poněkud paradoxně v posledních letech zpřísněna právní regulace bankovního sektoru a financí“.<sup>7</sup> Navzdory tomu se zdá být zpřísnění legislativy „přiměřenou odpovědí na finanční liberalizaci, kterou banky využívají k podstupování větších rizik a daleko agresivnějším marketingu“.<sup>8</sup>

Banky se „těší“ přízni zákonodárců také proto, že přímo nakládají s penězi, které samy emitují. Podle Benstona můžeme rozlišit pět hlavních důvodů, proč banky přitahují pozornost státu víc než jiné obchodní společnosti. Především poskytují vládě výnosy a jiné příjmy, jedná se o vysoce ziskové odvětví. Druhý z důvodů souvisí s omezováním domnělých negativních externalit (např. podstupování nadměrných rizik), které jsou vedlejším produktem aktivit banky. Další důvody představují ochrana spotřebitelů,

---

<sup>3</sup> COASE, R. H., *The Problem of Social Cost* in SWEENEY, S., *Basel II's Effect on the Australian Market*, s. 285.

<sup>4</sup> BALDWIN, L., WYPLOSZ, CH., *Ekonomie evropské integrace*, s. 456.

<sup>5</sup> AVGOULEAS, E., *The Global Financial Crisis, Behavioural Finance, and Financial Regulation In Search of a New Orthodoxy*. (2009) 9 *Journal of Corporate Law Studies*, s. 29.

<sup>6</sup> MEJSTRÍK, M., *Bankovní regulace*, s. 4.

<sup>7</sup> CRANSTON, R., *Principles of Banking Law*, s. 63 (vlastní překlad).

<sup>8</sup> *Ibid.*

apel na zákonodárce a ochrana regulovaných subjektů před konkurencí.<sup>9</sup> Proklamovanými důvody však bývají jen dva z nich – ochrana spotřebitelů a zdraví bankovního průmyslu.

### **3. EKONOMICKÉ DŮVODY PROTI REGULACI**

Podrobná regulace, ať už v podobě národní legislativy nebo mezinárodních pravidel, není vždy s nadšením vítána. Zvláště navíc pokud není schopna řešit všechny vyvstálé otázky, stává se terčem kritiky: Proč se bankám dostává více pozornosti než ostatním obchodním společnostem? Jsou v něčem výjimečné? Je skutečně veškerá regulace nezbytná?

Zcela v opačném duchu argumentuje Rodríguez, když popírá potřebu regulace z důvodů údajné křehkosti a nestability bankovního systému. Uvádí, že „banky jako finanční zprostředkovatelé jsou dnes výjimečné kvůli právním restrikcím a předpisům, jimiž se musí řídit, nikoli pro funkce, které vykonávají“.<sup>10</sup> Regulace deformuje přirozené tržní prostředí.<sup>11</sup>

Ačkoli tržní prostředí může být a je nedokonalé, ani regulace není schopna řešit nedokonalosti vzniklé v důsledku homologizace na finančních trzích, přejímání stejných vzorců chování většinou subjektů, tedy nedostatečnou různorodost marketingových strategií či špatnou diverzifikace investičního portfolia, jež představují vnitřní hrozbu a vedou k disbalanci celého systému.<sup>12</sup>

Kritika přísné, spletité a nadbytečné regulace se trefuje zejména do následujících problémů. V první řadě bývá kritizován lidský faktor v pozici zákonodárce. Politici mívají tendenci sledovat spíše populární krátkodobé politické cíle, než ty dlouhodobé a ekonomicky efektivní. Kromě toho, i kdyby jednali dle nejlepšího (ekonomického) vědomí a svědomí, je téměř nemožné předložit právní předpis „dokonale padnoucí“ tak dynamickému odvětví, jakým bankovní průmysl beze sporu je. Žádný zákon není schopen imitovat dokonalý trh.<sup>13</sup> Co se dnes jeví jako přiměřené a vhodné, může být

---

<sup>9</sup> BENSTON, G. J., *Regulating Financial Markets: A Critique and Some Proposals* citováno in RODRÍGUEZ, L. J., *International Banking Regulation, Where's the Market Discipline in Basel II?*, s. 3.

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ, L. J., *International Banking Regulation, Where's the Market Discipline in Basel II?*, s. 4 (vlastní překlad).

<sup>11</sup> REVENDA, Z., *Centrální bankovníctví*, s. 467.

<sup>12</sup> AVGOULEAS, E., op. cit. 5.

<sup>13</sup> SWEENEY, S., op. cit. 3, s. 286.

již zítra zastaralé.<sup>14</sup> Nechtěným důsledkem takové regulace pak může být omezování rozvoje a inovací, což následně může nutit finanční instituce, aby přijímaly konzervativní a „netržní“ opatření, nebo případně, aby své obchody orientovaly na mimobilanční operace, které nejsou regulací a zejména pak bankovním dohledem tolik postižitelné.

Některá pravidla přímo podporují rizikové chování finančních institucí. Typicky povinné pojištění vkladů může vést až k morálnímu hazardu, neboť případné ztráty z nadměrně rizikových obchodů uhradí třetí subjekt.

Samotné navýšení kapitálových požadavků či zásoby likvidity nezaručují efektivní fungování a stabilizaci systému,<sup>15</sup> pokud zároveň nedojde k institucionálnímu oddělení podnikatelské činnosti ve finančním sektoru, tedy oddělení vysoce rizikových investičních aktivit, kterým nebudou poskytovány veřejné záruky,<sup>16</sup> od ostatních podnikatelských aktivit bankovních subjektů.

Je-li nadto právní úprava nepřehledná a její implementace a dohled nad jejím dodržováním jsou nákladné, nemotivuje pak finanční subjekty k jejímu dodržování, neboť je pro ně výhodnější právní úpravu obházet. Dovedeno do krajností, může taková regulace dokonce omezovat konkurenceschopnost a/nebo mít diskriminační dopady na ty instituce, které se jí snaží řídit.<sup>17</sup> Původní záměr zákonodárce zajistit stejnou startovní čáru a rovné podmínky pro všechny zúčastněné je tak silně narušen.

Na druhou stranu absolutní liberalizace (s odvoláním na dřívější svobodné bankovníctví ve Skotsku) není v dnešním propojeném a globalizovaném světě dlouhodobě udržitelná. Bankovní legislativa by se proto měla zaměřit především na posílení transparentnosti a tržní disciplíny v odvětví, jež by maximálně omezily výskyt morálního hazardu. Samoregulační síly trhu, třebaže nejsou všemocné, v průběhu historie prokázaly, že jsou často efektivnější než přemíra legislativy.

---

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ, L. J., op. cit. 10, s. 15.

<sup>15</sup> BARTH, J. R., CAPRIO, G., LAVINE, R., *Bank Regulation and Supervision: What Works Best?* citováno in AVGOULEAS, E., op. cit. 5.

<sup>16</sup> Ibid, s. 57, 59.

<sup>17</sup> Shodně také *Zpráva o integraci trhů finančních služeb v EU* [Report on Integration of European Financial Services Markets], s. 56.

#### 4. SOUČASNÝ VÝVOJ BANKOVNÍ REGULACE A DOHLEDU

Evropská unie vytváří hospodářskou a měnovou unii, které jsou dalšími stádii evropského vývoje směřujícího až k unii politické. Vznik otevřeného trhu s volným pohybem kapitálu a plateb byl nezbytným předpokladem pro další harmonizaci právní úpravy bankovníctví v rámci EU. Nabízí se zde ovšem otázka: Zatímco vytvoření oblasti s volným pohybem kapitálu představuje bezpochyby veřejný zájem, a tedy spadá do kompetence Unie, splňuje podmínku veřejného zájmu i následné sjednocování bankovního práva (tj. soukromého obchodního práva)? Má EU dostatek pravomocí v této oblasti? Odpověď na tuto otázku již podal Soudní dvůr, proto s odvoláním na jeho ustálenou judikaturu<sup>18</sup> lze konstatovat, že Evropská unie má dostatek pravomocí k regulaci bankovního průmyslu.<sup>19</sup>

Od vytvoření vnitřního trhu EU v první polovině let 90. bylo přijato velké množství harmonizačních předpisů za účelem sjednocení národních právních řádů a dosažení společných ekonomických cílů Unie, které dnes členské státy poměrně často vnímají jako zásah do vlastní suverenity. Zákonodárci regulující bankovní sektor proto čelí nelehkému úkolu. Musejí najít rovnováhu mezi ochranou „křehkého“ bankovního systému a závazky plynoucími ze Smlouvy o fungování EU.

Právní úprava a trendy v bankovníctví tvoří spojené nádoby, jedno formuje druhé. Teorie někdy hovoří o regulační dialektice, tj. situaci, kdy bankovní inovace vyvolá vznik nového regulativu, a to podnítl jinou bankovní inovaci.<sup>20</sup>

Evropská unie přináší svým členům v oblasti regulace a dohledu finančních institucí jednotný (harmonizovaný) legislativní rámec včetně mantinelů vymezujících spolupráci regulátorů a dohlížitelů.<sup>21</sup> Objevuje se zde několik tendencí. Společná harmonizovaná úprava má za cíl nejen pravidla sjednotit, ale také zjednodušit. V tomto smyslu můžeme mluvit o určité míře deregulace, která souvisí také se zaměřením regulátora především na stanovení základních vstupních pravidel a podmínek bankovní činnosti a přenesení důrazu na tržní disciplínu bank. Naproti tomu se deregulace

---

<sup>18</sup> Doktrína implicitních pravomocí (*implied powers*) byla Soudem popsána např. v rozsudcích Komise v. Rada, 22/70 [1971] ECR 263, a Cornelis Kramer a další, 3, 4 a 6/76, [1976] ECR 1279.

<sup>19</sup> Polemika na uvedené téma, zda mají instituce EU pravomoc v daném případě vydávat závazné právní akty, by vystačila na samostatnou práci, proto se do ní záměrně nepouštím a vycházím z názoru SD.

<sup>20</sup> REVENDA, Z., op. cit. 11, s 464.

<sup>21</sup> DAVIDOVÁ, P., HEŘMÁNEK, J., Hodnocení mezinárodních vazeb z různých pohledů. Bankovníctví, 2007, č. 7.

rozhodně netýká celého finančního sektoru, úprava některých oblastí je naopak zpříšňována. Jedná se na příklad o stanovení kapitálových požadavků, omezení úvěrové angažovanosti nebo postup v boji proti finanční kriminalitě. Vznikla také zcela nová úprava dohledu nad finančními institucemi na evropské úrovni. Větší restrikce bývají někdy vnímány jako reakce na „příliš liberální“ chování bank, jejich agresivní marketing a podstupování větších rizik, jež vyústily ve finanční krizi.

Následná opatření, přijímaná nebo aspoň koordinována na nadnárodní a mezinárodní úrovni, mají zabránit destabilizacím finančních trhů v celosvětovém měřítku v dobách budoucích.

#### **4.1 BASILEJSKÉ STANDARDY**

Basel II je soubor mezinárodně uznaných bankovních standardů vztahujících se ke kapitálové přiměřenosti, dohledu a transparentnosti.<sup>22</sup> Standardy byly připravovány v dílně Basilejského výboru již v 90. letech, konsolidovaná podoba a jejich výsledné znění vznikalo až počátkem 21. století (2001-2005). Tento soubor však nemá podobu pro smluvní strany závazné mezinárodní smlouvy, nýbrž kodexu, na kterém se shodli guvernéri centrálních bank a další autority v oblasti bankovníctví ze zemí G-10, členové Basilejského výboru.<sup>23</sup>

Jejich předchůdcem byla Basilejská dohoda (Basel I) z roku 1988, která byla přijata v reakci na finanční krizi v 70. letech minulého století. Ta pro mezinárodní banky stanovovala minimální kapitálové požadavky. Kapitálová přiměřenost vypovídá o finanční stabilitě banky a rozumí se jí poměr kapitálu a rizik, kterým je úvěrová instituce vystavena. Vybavenost kapitálem by měla být natolik dostatečná, aby absorbovala případné ztráty z bankovních aktivit, tedy aby ztráty nesli vlastníci kapitálu a nikoli věřitelé. Z důvodů již výše zmiňovaných je tento ukazatel u bank zvláště sledován. S postupující koncentrací v bankovním sektoru se stal Basel I poněkud zastaralým.<sup>24</sup> Bylo nutné a nevyhnutelné přijmout nový kodex, který by reflektoval inovace a komplexitu moderního bankovního průmyslu na konci 20. století.

---

<sup>22</sup> Přesný název – Mezinárodní sblížení standardů kapitálové přiměřenosti [International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (Basel II)].

<sup>23</sup> Proto bývají také označovány za *soft law par excellence*. Viz CRANSTON, R., *Principles of Banking Law*, s. 64.

<sup>24</sup> GARD, W. R., *George Bailey in the Twenty-First Century: Are We Moving to the Post-Modern Era in International Financial Regulation with BASEL II?*, s. 186.

Basel II, který je postupně od roku 2006 zaváděn jako standard regulace a dohledu ve většině vyspělých ekonomik, je vystavěn na tzv. pilířové struktuře. První pilíř vychází z pravidel kapitálové přiměřenosti stanovených v Basel I a tvoří jádro celé úpravy. Stanoví minimální objem kapitálu, který musí úvěrová instituce držet, v poměru ke svým rizikově váženým aktivům. Vedle úvěrového a tržního rizika zohledňuje nově také riziko operační a koncentrační. Ve vztahu k úvěrovému riziku definuje kapitál, vymezuje rizikově vážená aktiva a stanovuje poměr kapitálu k těmto aktivům ve výši 8% (stejně jako Basel I a nový Basel III).<sup>25</sup> Basel II dává navíc mezinárodním bankám na výběr mezi standardním (Standardised Approach) a speciálním přístupem založeným na vnitřním ratingu (Internal Ratings-Based Approach) při výpočtu kapitálového požadavku. Standardní metoda využívá základních postupů a koeficientů, zatímco metoda speciální je postavena na sofistikovaných modelovacích postupech, které musí být schváleny orgánem dohledu. Rovněž pro měření operačního rizika mají banky možnost volby mezi třemi možnými postupy – výpočtem pomocí základního (výnosového) ukazatele (Basic Indicator Approach), standardním (Standardised Approach) a pokročilým, tzv. přístupem AMA (Advanced Measurement Approach).

Druhý pilíř je věnován dohledu nad dodržováním pravidel stanovených v Pilíři I. Nabádá banky, aby vyvinuly lepší techniky monitorování a řízení rizik.<sup>26</sup> Vztahuje se tedy nejen k vlastním orgánům dohledu, ale i k bankám samotným, které by měly zajistit vlastní hodnotící a kontrolní mechanismy a udržovat kapitál v přiměřené výši a struktuře k potenciálním rizikům. Orgány dohledu potom kontrolují zvolené strategie řízení rizik v bance, dodržování minimálního kapitálového požadavku a v případě potřeby mají pravomoc nařídit jeho navýšení.

Poslední pilíř (nikoli co do významu) se týká tržní disciplíny neboli povinnosti periodicky zveřejňovat údaje o hospodaření banky. Jsou to zejména informace o naplňování Basel II, tedy metody výpočtů kapitálového požadavku, způsob řízení rizik a hodnotící a kontrolní mechanismy používané bankou. Tato pravidla by měla vést k větší transparentnosti a zvyšování důvěryhodnosti bank.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Basel II, supra 22, s. 12. Z důvodu rozsahového omezení jsou uvedeny jen zcela obecné charakteristiky této úpravy. V podrobnostech proto odkazují na materiál Basilejského výboru a četné komentáře v odborné literatuře, např. DRAGOMIR, L., *European Prudential Banking Regulation and Supervision – The Legal Dimension*. Routledge, 2010, s. 124 an.

<sup>26</sup> Ibid Basel II, s. 174.

<sup>27</sup> SŮVOVÁ, H., LITOŠOVÁ, R., VIŠKOVÁ, R., SCHÜTZ, T., *Implementace Pilíře II a III*, s. 19.



Úprava v Basel II může být (a obecně je) nahlížena jako „hlavní globální iniciativa pro zlepšení celkové efektivity a odolnosti bankovního systému“.<sup>28</sup> Přesto má i své odpůrce. Například Sweeney uvádí, že „je Basel II prostředkem, pomocí něhož USA vyvážely regulační náklady své vlastní krize zadluženosti.“<sup>29</sup> Vysoké náklady spojené s implementací těchto standardů nejsou jediným předmětem kritiky. Často bývá předkládána také otázka nezbytnosti bankovní regulace jako takové (viz výše) či její potřeba neustálé novelizace.

Na summitu představitelů zemí G-20 v Soulu 11.-12. listopadu 2010<sup>30</sup> byl schválen návrh nových standardů Basel III, který vyžaduje zavedení ještě vyšších kapitálových rezerv pro bankovní subjekty – zvýšení kapitálového požadavku (tier 1)<sup>31</sup> ze 4% na 6% a požadavku na regulační kapitál nejvyšší kvality (core tier 1) ze 2% na 4,5% postupně do roku 2015. Přichází také s novými pojmy jako kapitálový nárazník (capital conservation buffer), proticyklický kapitálový nárazník (countercyclical capital buffer) a nebo kapitál pro systémově významné banky.

Paralelně s Basel II byla přijímána nová směrnice o kapitálové přiměřenosti 2006/49/ES, která představuje novelizaci již dříve vydané směrnice 93/6/EHS a je postavená na úpravě mezinárodních standardů. Vedle pravidel kapitálové přiměřenosti jsou upraveny také požadavky dohledu na individuální bázi a tržní disciplíny; směrnice dopadá oproti Basel II nejen na mezinárodně působící banky, ale na všechny úvěrové a investiční instituce.

V důsledku finanční krize přehodnotila Evropská komise tato pravidla a v říjnu 2008 předložila Evropskému parlamentu a Radě jejich novelu.<sup>32</sup> Nový koncept kapitálové přiměřenosti je citlivější k rizikovosti jednotlivých aktiv (zavádí individuální přístup k identifikaci rizik a nové metody jejich měření), a umožňuje tak bankám, zejména velkým, stanovení nižších kapitálových požadavků. Jedná se však spíše o technickou novelu.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> LAKER, J. F., *Basel II: Observation from Down Under*, s. 1.

<sup>29</sup> SWEENEY, S., op. cit. 3, s. 284 (vlastní překlad).

<sup>30</sup> Tedy ve stejnou dobu, kdy se konala konference *Dny práva 2010* (10.-11.11.2010).

<sup>31</sup> Tier 1 představuje část kapitálu banky, kterou tvoří splacený základní kapitál, splacené emisní ažio, povinné rezervní fondy, ostatní rezervní fondy ze zisku a nerozdělený zisk.

<sup>32</sup> Směrnice Komise č. 2009/83/ES ze dne 27. července 2009, kterou se mění některé přílohy směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES, pokud jde o technická ustanovení o řízení rizik (CRD I), OJ 2009 L 196/14.

<sup>33</sup> Blíže BAUEROVÁ, J., *Nejen banky čeká další vlna regulace*. Bankovníctví, 2009, č. 9.

Jen o pár měsíců později následovala další novela,<sup>34</sup> která přináší již zásadní změny. CRD II upravuje zvýšení kapitálových požadavků a nové postupy při dohledu nad úvěrovými institucemi v EU. Konkrétně zavádí nové požadavky na řízení rizika likvidity, zjednodušuje pravidla angažovanosti (vystavení velkým expozicím vůči jednomu subjektu či skupině) a stanoví nové podmínky a limity při tzv. sekuritizaci<sup>35</sup> (transformaci aktiv do podoby cenných papírů a jejich nabývání do portfolia banky). Rovněž přichází s podrobnou úpravou vztahů mezi orgány dohledu, a to jak mezi domovským a hostitelským orgánem, tak mezi regulátory, ministerstvy financí a centrálními bankami, zvláště pak ustanovení o zúžené spolupráci v krizových situacích.

Od poloviny minulého roku rovněž prochází legislativním procesem novela CRD III a objevují se úvahy o CRD IV a CRD V. Žádná verze směrnice o kapitálových požadavcích tedy zřejmě nebude konečnou a nové okolnosti na poli finančních trhů si vyžádají další a další novelizace.

Pro úplnost je nutno dodat, že ČNB již zapracovala platné směrnice do příslušných národních předpisů,<sup>36</sup> zejména zákona o bankách a zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Podle ročních zpráv ČNB<sup>37</sup> je vybavenost českého bankovního sektoru kapitálem dostačující, dokonce má se zaváděním nových pravidel od roku 2007 rostoucí tendenci. V roce 2009 činila kapitálová přiměřenost v českých bankách v průměru 14,11% (tedy 6 procentních bodů nad požadovaným minimem).

## **4.2 EVROPSKÝ SYSTÉM FINANČNÍHO DOHLEDU**

Finanční krize rozpoutala diskuze nejen o přísnějších požadavcích na úvěrové instituce, ale také o efektivitě dohledu nad nimi, zejména o nedostacích v součinnosti evropských institucí s národními orgány dohledu. V říjnu 2008 proto Evropská komise předložila návrhy několika

---

<sup>34</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/111/ES ze dne 16. září 2009, kterou se mění směrnice 2006/48/ES a 2006/49/ES, pokud jde o banky přidružené k ústředním institucím, některé položky kapitálu, velkou angažovanost, režimy dohledu a krizové řízení (CRD II), OJ 2009 L 302/97.

<sup>35</sup> Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2009. Kolektiv autorů, Praha: ČNB, 2010, s. 21.

<sup>36</sup> Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu a zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

<sup>37</sup> Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2009, supra 35, s. 82-83.

nařízení (tzv. finančního balíčku), které mají vytvořit „efektivnější, integrovanější a udržitelnější rámec dohledu“.<sup>38</sup>

Reforma evropského systému finančního dohledu (v širším slova smyslu) předpokládá zřízení dvou vrstev dohledu – tzv. makro- a mikro-obezřetnostní orgány dohledu, tedy přesun současných dozorových pravomocí z národní úrovně na úroveň evropskou.

Prvním z navrhovaných nařízení se zřizuje Evropská rada pro systémová rizika (ESRB), jejímiž úkoly budou sledování potenciálních hrozeb, zejména systémového rizika na evropském finančním trhu (předmět tzv. makroobezřetnostního dohledu), zvýšení efektivity mechanismů včasného varování před těmito riziky a podpora při přijímání opatření na straně příslušných orgánů.

ESRB bude mít postavení agentury bez právní subjektivity a bez pravomoci vydávat závazné právní akty. Přesto její složení z představitelů národních centrálních bank, ministerstev financí, EC a ECB by mělo zajistit dostatečnou autoritativní váhu jejích doporučení.<sup>39</sup>

Druhou část reformy představuje evropský systém finančního dohledu (v užším smyslu, ESFS), který bude složen ze tří evropských orgánů dohledu pro každý jednotlivý úsek finančního trhu – bankovníctví, pojišťovnictví a kapitálové trhy. Tato síť orgánů, vycházející ze stávajících dozorčích komisí (viz schéma), by měla v rámci tzv. mikroobezřetnostního dohledu zajistit úzkou spolupráci mezi národními a evropskými orgány dohledu.

| <b>Obezřetnostní dohled na makroúrovni</b><br>European Systemic Risk Board (ESRB)             |  |  |
|---|--|--|
| European Banking Authority (EBA)<br><i>(nyní CEBS)</i>  | European Securities and Markets Authority (ESMA)<br><i>(nyní CESR)</i> | European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)<br><i>(nyní CEIOPS)</i> |
| <b>Výkon dohledu na národní úrovni</b><br>Národní orgány dohledu                              |  |  |
| <b>Obezřetnostní dohled na mikroúrovni</b><br>European System of Financial Supervisors (ESFS) |  |  |

Zdroj: [www.cnb.cz](http://www.cnb.cz)

Orgány ESFS budou mít krom koordináční a mediační funkce také kompetence k vydávání závazných aktů a rozhodovací pravomoc. Poněkud

---

<sup>38</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o makroobezřetnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Společenství a o zřízení Evropského výboru pro systémová rizika, COM(2009) 499 final.

<sup>39</sup> FERRARINI, G., CHIODINI, F., *Regulating Multinational Banks in Europe: An Assessment of the New Supervisory Framework*. ECGI Working Paper Series in Law, 2010, s. 33.

problematické se jeví jejich oprávnění vydávat přímo závazná rozhodnutí v případě nečinnosti při implementaci evropských pravidel dohledu.<sup>40</sup>

Pro oblast bankovníctví bude vytvořen Evropský orgán pro bankovníctví (EBA),<sup>41</sup> který bude mít právní subjektivitu a podobně jako ostatní orgány ESFS také správní a finanční autonomii. Jeho úkolem bude připravovat technické normy, harmonizovat regulaci a dohled v rámci EU a zajistit jejich konzistentní aplikaci jednotlivými národními autoritami. V případě mimořádných situací má možnost vydávat opatření k užší spolupráci mezi orgány dohledu a zajistit dodržování doporučení vydaných ESRB, se kterou bude rovněž v úzkém kontaktu. Cílem celé reformy je zajistit lepší vzájemnou součinnost orgánů makro- i mikrobezpečnostního dohledu.

Všechny nově vytvořené instituce by měly stejně jako ECB sídlit ve Frankfurtu nad Mohanem. K zajištění financování celého systému by měly vzniknout dva „garanční fondy“ (Evropský fond pro záruky vkladů a Evropský fond stability), do nichž budou přispívat samy banky, což by mělo zajistit mimo jiné zvýšenou ochranu jejich klientů.

Postoj české odborné veřejnosti, zejména zástupců z řad bankovní rady ČNB, není nové regulaci bankovníctví a chystanému evropskému systému finančního dohledu příliš nakloněn. Kritika směřuje především na riziko oddělení výkonu pravomocí a z něj vyplývající odpovědnosti nových evropských orgánů. Mojmir Hampl v rozhovoru pro měsíčník Bankovníctví uvedl:

*„Atmosféra krize má tu zvláštní vlastnost, že všichni hledají rychle jednoduchá řešení složitých problémů a ve snaze okamžitě ‚něco viditelného udělat‘ se u mnohých snižuje schopnost racionální a kritické diskuse. Tím se zvyšuje šance, že projde i to, co by normálně neprošlo. Občas mám pocit, že v atmosféře krize se mnohé závažné regulační ideje prosazují v EU až s kunderovskou nesnesitelnou lehkostí. A máte pravdu, že změny mnoha pravidel ve finančním vesmíru probíhají nyní ve spěchu, který nemusí být dobrým rádcem.“<sup>42</sup>*

---

<sup>40</sup> DRAGOMIR, L., op. cit. 25, s. 297.

<sup>41</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení Evropského orgánu pro bankovníctví, COM(2009) 501 final.

<sup>42</sup> CHUCHVALCOVÁ, J., *Nesnesitelná lehkost vzniku evropské regulace* (rozhovor). Bankovníctví, 2009, č. 11.

## **5. ZÁVĚR**

Oblast bankovního práva je velmi silně determinována ekonomickými veličinami a děním na finančních trzích. Právo, ať už národní nebo evropské, potom zpětně působí na vývojové trendy v bankovním sektoru, ovlivňuje nabídku bankovních produktů a služeb a především také jejich technické zabezpečení, ochranu klientů i bankovního systému jako celku, včetně dohledu nad ním. Právní regulace vytváří pomyslné mantinely a pravidla neboli podmínky a předpoklady bankovního podnikání, v dnešní době strategické ekonomické aktivity.

Dlouhodobý trend deregulace či liberalizace finančního sektoru je současnou ekonomickou situací narušen a dochází naopak ke zpřísnění pravidel některých oblastí, zejména s cílem zajistit stabilizaci bankovního systému a posílit důvěru klientů i vzájemnou důvěru bank. Týká se to především otázek kapitálové přiměřenosti, úvěrové angažovanosti či dohledu nad finančním trhem.

Legislativa však nemůže reagovat okamžitě. Tato nepružnost legislativních procesů se stává terčem kritiky s dopadem na celou bankovní regulaci, neboť tak dochází k vytváření netržního prostředí, které podněcuje rovněž netržní chování finančních institucí. Nová úprava ESFS si díky možnosti vydávat okamžitá opatření, doporučení a rozhodnutí a zejména díky celkovému posílení spolupráce mezi národními a evropskými orgány dohledu slibuje zefektivnění této stávající situace.

**Literature:**

- Avgouleas, E., The Global Financial Crisis, Behavioural Finance, and Financial Regulation In Search of a New Orthodoxy. (2009) 9 Journal of Corporate Law Studies, 23-59.
- Baldwin, L., Wyplosz, Ch., *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada Publishing a.s., 2008. ISBN 978-80-247-1807-1
- Bauerová, J., Nejen banky čeká další vlna regulace. *Bankovníctví*, 2009, č. 9, ISSN 1212-4273
- Benston, G. J., *Regulating Financial Markets: A Critique and Some Proposals*. Hobart Paper No 135, Institute of Economic Affairs, London, 1998
- Cranston, R., *Principles of Banking Law*. 2. vydání. New York: Oxford University Press, 2002. ISBN 978-0-19-925331-9
- Davidová, P., Heřmánek, J., Hodnocení mezinárodních vazeb z různých pohledů. *Bankovníctví*, 2007, č. 7, ISSN 1212-4273
- Dragomir, L., *European Prudential Banking Regulation and Supervision – The Legal Dimension*. Routledge, 2010. ISBN 978-0-415-49656-8
- Ferrarini, G., Chiodini, F., *Regulating Multinational Banks in Europe: An Assessment of the New Supervisory Framework*. ECGI Working Paper Series in Law, 2010. Dostupné na <http://papers.ssrn.com> [Citováno dne 25.10.2010]
- Gard, W. R., *George Bailey in the Twenty-First Century: Are We Moving to the Post-Modern Era in International Financial Regulation with BASEL II?* (2006) 8 Transactions: The Tennessee Journal of Business Law 161
- Chuchvalcová, J., Nesnesitelná lehkost vzniku evropské regulace (rozhovor). *Bankovníctví*, 2009, č. 11, ISSN 1212-4273
- Laker, J. F., *Basel II: Observation from Down Under*. Second Annual Conference on the Future of Financial Regulation, London 2006. Dostupné na <http://www.apra.gov.au/Speeches/upload/Basel-II-Observations-from-down-under.pdf> [Citováno dne 23.10.2010]
- Mejstřík, M., *Bankovní regulace*. Praha: Universitas Carolina Pragensis, 2007. Dostupné na <http://ies.fsv.cuni.cz/cs/syllab/JEM032> [Citováno dne 25.10.2010]
- Revenda, Z., *Centrální bankovníctví*. 2. vydání. Praha: Management Press, 2001. ISBN 80-7261-051-1

- Rodríguez, L. J., International Banking Regulation, Where's the Market Discipline in Basel II? Policy Analysis No. 455, 2002. Dostupné na <http://www.cato.org/pubs/pas/pa455.pdf> [Citováno dne 23.10.2010]
- Sweeney, S., Basel II's Effect on the Australian Market. (2006) 34 Australian Business Law Review 284
- Sůvová, H., Litošová, R., Višková, R., Schütz, T., Implementace Píliře II a III. Bankovníctví, 2009, č. 1, ISSN 1212-4273
- White, L. H., Free banking in Britain: theory, experience and debate, 1800–1845. Cambridge: Cambridge University Press, 1984. ISBN 05-2125-8596
- Mezinárodní sblížení standardů kapitálové přiměřenosti [International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (Basel II)]. Basel: Bank for International Settlements Press & Communications, 2005. ISBN 92-9131-669-5
- Zpráva o integraci trhů finančních služeb v EU [Report on Integration of European Financial Services Markets]. Brussels: European Banking Federation, 2007. Dostupné na <http://www.ebf-fbe.eu/uploads/documents/publications/Reports/Financial%20Services/EBF-Integration-report-2007-02232-01-E.pdf> [Citováno dne 25.10.2010]
- Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem 2009. Kolektiv autorů, Praha: ČNB, 2010. ISBN 978-80-87225-27-1. Dostupné na [http://www.cnb.cz/cs/dohled\\_financni\\_trh/souhrnne\\_informace\\_fin\\_trhy/zpravy\\_o\\_vykonu\\_dohledu/index.html](http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/souhrnne_informace_fin_trhy/zpravy_o_vykonu_dohledu/index.html) [Citováno dne 25.10.2010]

#### Evropská legislativa

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/49/ES ze dne 14. června 2006 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí (CRD), OJ 2006 L 177/201
- Směrnice Komise č. 2009/83/ES ze dne 27. července 2009, kterou se mění některé přílohy směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES, pokud jde o technická ustanovení o řízení rizik (CRD I), OJ 2009 L 196/14
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/111/ES ze dne 16. září 2009, kterou se mění směrnice 2006/48/ES a 2006/49/ES, pokud jde o banky přidružené k ústředním institucím, některé položky kapitálu, velkou angažovanost, režim dohledu a krizové řízení (CRD II), OJ 2009 L 302/97
- Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/48/ES a 2006/49/ES, pokud jde o kapitálové požadavky na obchodní

portfolio a resekuritizace a o dohled nad politikami odměňování (CRD III),  
COM(2009) 362 final

- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o makrobezpečnostním  
dohledu nad finančním systémem na úrovni Společenství a o zřízení  
Evropského výboru pro systémová rizika, COM(2009) 499 final

- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení Evropského  
orgánu pro bankovníctví, COM(2009) 501 final

Elektronické zdroje

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://www.bis.org>

<http://www.cnb.cz>

<http://www.ecb.int>

**Contact – email**

*[lenka.cervenkova@gmail.com](mailto:lenka.cervenkova@gmail.com)*