

MOŽNOSTI ŘEŠENÍ PROBLEMATICKÝCH AKTIV KOMERČNÍCH BANK

Miroslav Kollár a Luboš Komárek, Česká národní banka

1. Úvod

Česká zkušenost* způsobu řešení problematických aktiv v bilancích bank, jež s sebou přinesla existenci Konsolidační banky, s.p.ú. (KOB) následně transformované na Českou konsolidační agenturu,¹ značné náklady pro daňového poplatníka, nekonečné množství byrokracie a dlouhotrvající soudní spory vzbuzuje v očích nestranného pozorovatele otázku hledání možných alternativních způsobů řešení problematických aktiv. Cílem práce není kvantitativní nebo modelový odhad nákladů a přínosů jednotlivých metod, resp. jejich evaluace na případu České ekonomiky – pro pokusy jejich odhadu viz např. Ministerstvo financí ČR (2005). Rovněž není cílem této práce detailní popis reálií transformace českého bankovníctví.² Základní hypotézou studie je otázka, zdali převedení problematických aktiv z bilancí bank na specializovanou instituci, v našem případě na nedávno zaniklou Českou konsolidační agenturu, byla ta nejvhodnější alternativa v reáliích české transformace, nebo bylo možné využít jiných, možná jednodušších, levnějších a tedy celospolečensky efektivnějších alternativ.³

Pro účely této práce budeme za problematická aktiva⁴ (úvěry) banky považovat ty úvěry, jejichž dlužníci nejsou schopni dostát svým závazkům v obdobích jejich splatnosti.⁵ Dále, i když se v této práci pojmy jako restrukturalizace dluhu a dobývání dluhů místy zaměňují, protože ve většině zmiňovaných technik nebyla potřeba tyto pojmy explicitně definovat, měli bychom však již nyní jejich význam rozlišovat. Dobývání, respektive vymáhání dluhů je proces, ve kterém věřitel (banka) iniciuje proces, v jehož průběhu je možné získat celou nebo částečnou hodnotu dluhu

* Názory v tomto příspěvku jsou názory autorů a neodráží nezbytně oficiální pozici ČNB. Za cenné náměty a připomínky děkujeme Janu Cimburkovi, Mujmíru Hamplovi a Pavlu Řežábkovi (všichni ČNB). Za případné chyby však nesou odpovědnost výhradně autoři.

- 1 V roce 1993 vlivem rozpadu ČSFR zaniká Konsolidační banka, s.p.ú. a vzniká Konsolidační banka Praha, s.p.ú, která byla 1. 9. 2001 transformována na Českou konsolidační agenturu, nástupnickou instituci nebankovního charakteru. Její činnost byla ukončena bez likvidace dne 31. 12. 2007. Právním nástupcem se stal stát, zastupovaný Ministerstvem financí ČR. ČKA byla právnickou osobou, zapsanou do obchodního rejstříku, hospodařící s majetkem státu a stát také ručil za její závazky. Agentura nebyla bankou podle zvláštního zákona, tudíž nesměla přijímat vklady od veřejnosti a poskytovat úvěry. Byla však povinna dokončit veškeré aktivity a obchody, které převzala od KOB, k čemuž mohla využít všechna práva, možnosti a nástroje, jimiž banka disponovala.
- 2 Ten lze nalézt např. v práci Holmana (2000), Revendy (2003), Dvořáka (2004) anebo Stávárka (2005).
- 3 Motto: „*Any aid to a present bad Bank is the surest mode of preventing the establishment of a future good Bank*“ Bagehot (1873).
- 4 V průběhu současné finanční krize se ukázalo, že sekuritizace úvěrových pohledávek bank a jejich prodej institucionálním investorům byla velmi podceňovaným tématem.
- 5 Obdobně např. Woo (2000), s. 3.

z prodeje zaručeného aktiva nebo jiných aktiv dlužníka. Tento proces většinou probíhá prostřednictvím soudů, a tudíž jeho kvalita závisí na kvalitě legislativní infrastruktury dané země. Restrukturalizace problematického aktiva je zase proces, ve kterém věřitel začne jednat s dlužníkem o úpravě podmínek původní smlouvy, uplatnění určitých úlev, ústupků a podobně. Daný proces je však pro věřitele výhodný pouze tehdy, když je výnos z restrukturalizace dluhu větší nežli výnos z jeho likvidace. Poslední variantou, pokud ani dobývání dluhu ani restrukturalizace dluhu není ekonomicky výhodná, je, že věřitel nesplácený dluh bilančně odepíše a tím ho „vyvede“ z bilance.

Probíhající globální finanční krize zvýrazňuje relevanci daného tématu. Otázky ohledně spektra metod pomoci bankám a ostatním finančním institucím se stávají dnes relevantnější než kdykoli předtím a mnohé z metod popsaných v předkládané práci se poslední dobou nejenom ve světě ale i doma stávají předmětem hospodářsko-politických diskuzí.⁶ Pomoc bance v problémech, jež přímo nepenalizuje akcionáře a management banky za výskyt v této kritické situaci, se ukazuje jako riskantní. V případě, že se likvidace banky a vyplacení pojištěných vkladů jeví jako systémově riskantní – byť tržně nejčistší – metoda, a v případě, že je zapotřebí použití veřejných zdrojů, měl by stát získat většinový podíl na problematické bance. Tímto krokem stát získá nad bankou kontrolu a minimalizuje vliv stávajících akcionářů a managementu nad dalším chodem banky, kterou stávající management se souhlasem akcionářů přivedl do této problematické situace.

Práce je rozdělena do pěti částí. Popis vybraných mezinárodních zkušeností je shrnut v druhé části. Třetí, stěžejní část obsahuje popis základních přístupů k řešení problematických aktiv v bilancích bank. Čtvrtá část se věnuje komparaci vybraných přístupů k řešení problematických aktiv, včetně jejich expertního vyhodnocení. Závěrečná část obsahuje formulovaná ponaučení a doporučení pro případ vzniku problémů v bankovním sektoru do budoucna.

2. Mezinárodní zkušenosti

2.1 Spojené státy (1980–1985)

Během let 1980–1985 vyhlásilo ve Spojených státech 1617 bank svůj úpadek (9% z celkového počtu) a 1300 SaL (*Saving and Loans*) institucí (27% z celkového počtu), což v souhrnu odpovídalo hodnotě 21% celkových bankovních aktiv – viz Hawkins a Turner (1999) nebo Dvořák (2004). Řešení krize bylo v případě některých postižených bank financováno formou rekapitalizace z veřejných prostředků. Zároveň začaly být problémové banky dohlíženy federálním bankovním dohledem, který téměř ve všech případech postižených bank vyměnil jejich management. I ve Spojených státech bylo přistoupeno k vytvoření speciální instituce, na kterou byla převedena nekvalitní aktiva z bankovních rozvah – *Resolution Trust Corporation* (RTC). Právě s její pomocí se podařilo velmi rychle prodat nekvalitní aktiva soukromému sektoru, což opět zmírnilo celkové dopady krize na ekonomiku USA. Řešení přijaté ve Spojených státech bychom mohli charakterizovat jako vzorový případ pro tržně orientované reformy

6 Při hledání řešení pomoci problematickým bankám by nemělo být podceňováno riziko morálního hazardu a přijímání nesystémových a polovičatých řešení bankovních krizí.

bankovního systému a pro úkoly spojené s řešením problematických aktiv v bilancích bank. Práci americké RTC při stahování neklasifikovaných úvěrů z ekonomiky lze hodnotit jako vysoce efektivní. RTC prodala na ní převedené klasifikované úvěry zpět privátnímu sektoru ve formě aukcí syndikovaných klasifikovaných úvěrů (tzv. pooly), zbývající klasifikované úvěry byly znovu zabezpečeny, zejména nemovitostmi a následně opět prodány skrze sekuritizaci nebo aukci. Ačkoli americké řešení nepaří k nejlevnějším, a je podmíněno existencí dluhového trhu, jeho nesmírnou předností je rychlost a vysoká míra transparency, které zase mohou zabezpečit prodej za „vyšší“ cenu, nežli v případě „pomalých“ strategií,⁷ jež jsou často spojeny se ztrátou kredibility a korupčními aférami.

2.2 Norsko (1980–1985)

Norská vláda, ale ani jiná autorita v prvních fázích nepřišla s jasným programem jak kapitálově pomoci ohroženým bankám. Zpočátku rovněž nebyl zřízen ani institut pojištění vkladů, což je osvědčený stabilizátor sociálních tlaků. Bankovní sektor si zorganizoval vlastní systémy pojištění depozit, tj. CBGF (*Commercial Bank Guarantee Fund*) a SBGF (*Savings Bank Guarantee Fund*), které de facto jako první poskytly finanční injekci komerčním bankám v nesnázích. Následně byly problémy norských bank řešeny tím, že stát převzal kontrolu nad třemi největšími norskými komerčními bankami, které spravovaly cca 85 % celkových bankovních aktiv – viz Hawkins a Turner (1999) nebo Dvořák (2004). Příčinou kolapsu norských bank byla ztráta možnosti půjčovat si v zahraničí, neboť tyto zdroje byly neúnosně drahé. Bez pomoci státu by tedy došlo ke krachu norského bankovního systému. Pro financování této situace byl na základě rozhodnutí parlamentu vytvořen Vládní fond pojištění vkladů (*GBIF, Government Bank Insurance Fund*) a Vládní investiční fond pro banky (*GBIF, Government Bank Investment Fund*) s jejichž pomocí se podařilo ke konci roku 1993 bankovní krizi zažehnat.⁸

2.3 Japonsko (po roce 1989)

Japonská vláda nebyla celou dekádu, tj. cca do konce 90. let minulého století příliš angažována při řešení problému bankovního sektoru. Teprve v březnu 1999 byly poprvé uvolněny prostředky z veřejných fondů na restrukturalizaci nejvýznamnějších patnácti komerčních bank. Tyto nákladné operace znamenaly zvýšené zadlužení japonské vlády. V Japonsku byly ustanoveny dvě pomocné instituce, a to RCC (*Resolution and Collection Corporation*) založená v roce 1998 a IRCJ (*Industrial Revitalization Corporation of Japan*) založená v roce 2003. Primárním úkolem RCC je řešení problému poskytování půjček finančních institucí, tj. problematika klasifikovaných úvěrů pomocí inkasní činnosti (*collection*), skrze soudní aukce a likvidace. Vedle toho se IRCJ soustředí na růst obrátu trhu s cílem poskytnutí dočasné

7 Vycházíme zde z velmi pravděpodobné teze, že cena problematických aktiv zřejmě v době procesu konsolidace nemůže růst, pokud odhlížíme od masivní deregulace a liberalizace, resp. (znovu) vytvoření bubliny na trzích aktiv.

8 Pro popis průběhu a řešení dalších skandinávských zemí viz Kollár a Komárek (2006).

pomoci v rozvoji dluhového trhu. Jejím hlavním prostředkem je poskytování pomocných půjček na korporátní restrukturalizaci. Po vleklé japonské krizi došly národní autority k závěru, že velmi dobře rozvinutý dluhový trh může nalézt nejvhodnější rovnováhu mezi procesem restrukturalizace a likvidace, a rovněž de facto přeneše toto břemeno z beder vlády.⁹ IRCJ dodržela avizovanou dočasnost své existence, neboť na konci roku 2005 bylo oznámeno, že došlo ke skončení nákupu klasifikovaných úvěrů.

2.4 Východní Asie (1997–1998)

Z množiny ekonomik postihnutých asijskou krizí vybíráme řešení klasifikovaných úvěrů ze třech nejvíce postižených zemí, tj. z Jižní Koreje, Thajska a Indonésie. Ve všech třech zemích byly zřízeny agentury typu AMC (*Asset Management Companies*). V Jižní Koreji šlo o KAMCO (*Korean Asset Management Corporations*), v Thajsku o TAMC (*Thai Asset Management Corporation*) a v Indonésii o IBRA (*Indonesian Bank Restructuring Agency*).

KAMCO¹⁰ se původně soustředilo na vyjmutím klasifikovaných úvěrů z portfolií všech komerčních bank působících v Jižní Koreji a některých dalších finančních institucí. Během času bylo KAMCO prioritně využito k nákupům klasifikovaných úvěrů od problémových bank, které současně profitovaly z vládní podpory a plnily své plány rekapitalizace a obnovy – viz Scott (2002). Vláda vytvořila v rámci KAMCO fond FRNL (*The Fund for Resolution on Nonperforming Loans*), který byl agenturou řízen a jehož vstupní kapitál pocházel z komerčních bank a Korejské rozvojové banky (*Korean Development Bank*). Parlament rovněž pověřil KAMCO k vydání vládou garantovaných dluhopisů za účelem financování těchto akvizic. KAMCO dosáhlo vysoké míry výtěžnosti (*recovery rate*), která ve formě celkové míry zotavení dosáhla v roce 2005 úctyhodných 120% – viz např. Nakamura (2002) anebo Scott (2002). Důvodem tohoto úspěchu bylo, že KAMCO využívala celého spektra metod vhodných pro řešení klasifikovaných úvěrů, včetně sekuritizace a přímého prodeje investořům (viz blíže kapitola 3). Rovněž korejské řešení lze charakterizovat za rychlé, užívající mezinárodního finančního trhu během úvodních fází konsolidace a následně pak domácího trhu pro klasifikované úvěry v částech pozdějších. K této charakteristice přispěla i korejská FSC (*Financial Supervisory Commission*), které je KAMCO přímo zodpovědná. Rovněž byla KAMCO (spolu s KDIC, tj. *Korean Deposit Insurance Corporation*) motorem financování důsledků finanční krize.

V Thajsku se vláda spoléhala přednostně na mimosoudní restrukturalizaci (*out-of-court restructuring*). Vláda nejprve vyhlásila principy modelově podobné tzv. Londýnským principům a založila Dluhově-restrukturalizační poradní výbor (DRAC – *Debt Restructuring Advisory Committee*) jako platformu pro vzájemná jednání dlužníků a věřitelů. V roce 2001 vláda založila státní TAMC (*Thai Asset Management Corporation*) s cílem vytvoření konkurence vydělených aktiv a jejich ochrany před prodejem daných aktiv za velmi nízké ceny. Další státní agentura – FSRA (*Financial Sector Restructuring Agency*) – byla vytvořena za účelem organizování prodejů pro-

9 De facto potvrzení správnosti americké cesty v řešení problematických aktiv v bilancích bank.

10 KAMCO je jihokorejskou vládou kontrolovaná entita. Vláda a státní banka (Korean Development Bank) vlastní 69% podíl, zbývající podíl je rozdělen mezi 32 dalších finančních institucí.

blémových aktiv pomocí aukcí. Thajský finanční rozvojový fond FIDF (*Financial Institutions Development Fund*) zřídil ještě další dvě AMC ke spravování vzniklých klasifikovaných úvěrů individuálních státem vlastněných bank. Když tedy vláda prodala státem vlastněnou banku, její klasifikované úvěry byly převedeny na jednu z těchto AMC vlastněnou FIDF.¹¹ Zkušenosti z konsolidace thajského bankovníctví ukazují, že: (i) koordinace aktivit je nezbytná mezi centrální bankou a vládou, a právě ta v případě Thajska vázla, (ii) je vhodnější vytvořit jednu transparentně vytvořenou instituci, nežli dvě nebo více institucí, (iii) zodpovědnost a rozhodovací pravomoci by neměly být oddělovány (role FIDF a thajského ministerstva financí, které si ponechaly roli klíčových rozhodovatelů), (iv) je nutné vyjasnění potenciálních konfliktů v činnosti centrální banky a míry jejího zapojení do konsolidace bankovního sektoru (centrální banka je velmi často souběžně vykonavatelem bankovního dohledu, spolurozhodovatelem v oblasti veřejné podpory bankám a manažerem likvidace uzavřených bank).¹²

V Indonésii si vládní strategie pro korporátní restrukturalizaci vyžádala vznik AMC. Indonéská IBRA (*Indonesian Bank Restructuring Agency*) získala většinu klasifikovaných úvěrů státem vlastněných bank a privátní banky rovněž profitovaly z vládní podpory. Mandát IBRA byl definován široce, zahrnoval: (i) dohled a restrukturalizaci nejvíce likvidních a nesolventních bank, (ii) předpoklady definované Indonéskou centrální bankou (*Bank of Indonesia*) pro případ rozsáhle pomoci bankám ve stavu nouze, (iii) administraci dlužnických a věřitelských garancí, (iv) řízení a prodej aktiv (včetně úvěrů) a (v) samotnou privatizaci bank. IBRA ve skutečnosti získala aktiva z bank za nominální hodnotu, které vyměnila za vládní obligace zahrnující fixní i plovoucí dluhopisy a domácí dluhopisy indexované k USD. Vláda rovněž zřídila tzv. JITF (*Jakarta Initiative Task Force*) k usnadnění nekorporátní restrukturalizace.

2.5 Vybrané nové členské země EU¹³

2.5.1 Maďarsko

Maďarský bankovní systém, přes svůj již v socialismu provedený přechod na tržní dvoustupňový systém (1987), fungoval poměrně dlouho bez razantních změn vlastnických vztahů s převažujícím státním vlastnictvím bank. Státní banky byly výrazně podkapitalizované a nově vzniklé ústavy zase trpěly již od počátku své existence vysokou mírou klasifikovaných úvěrů. Balassa (1996) uvádí podrobný popis tří

11 Později Thajsko podpořilo vznik další AMC bankami a založení jiné vládou vlastněné AMC, než TAMC.

12 Toto spektrum zodpovědnosti může totiž vytvářet stimuly k relativizaci a neakceptování insolventnosti dané komerční banky nebo zbytečné průtahy v nastartování procesu jejího uzavření a naopak podporovat centrální banku v naději, že akvizice nebo začlenění do rekapitalizačního plánu přivede banku k zotavení – viz Scott (2002).

13 Pokud se zaměříme na další tranzitivní země, tak je patrné, že vytvoření AMC, tj. centralizovanému způsobu řešení problematických aktiv v bilanci bank se nevyhnula většina zemí. Tyto instituce např. vznikly (mimo v této práci diskutovaných případů České republiky, Maďarska a Slovenska), také v Makedonii, Litvě, Gruzii, Kazachstánu, Kyrgyzské republice a Ukrajině. V Gruzii se centralizovaný způsob uskutečnil přes samostatnou organizační jednotku v rámci centrální banky. Naopak, země, které postihly významné problémy bankovního sektoru a současně nezřídily AMC se zdají být v menšině (Polsko, Estonsko).

základních etapizovaných pilířů, ke kterým maďarské autority přistoupily: (i) vyvedení klasifikovaných úvěrů z portfolií bank, jehož úkolem byla na konci roku 1992 pověřena Maďarská rozvojová banka (*The Hungarian Development Bank, MNB*), (ii) vyvedení klasifikovaných aktiv (pohledávek) za vybranými strategickými dlužníky – polovina roku 1993, (iii) rekapitalizace bank – mezi léty 1993 až 1994.

První pilíř se primárně soustředil na vyvedení klasifikovaných úvěrů těch bank, jejichž kapitálová přiměřenost byla pod úrovní 7%, a na jejich výměnu za dlouhodobé státní dluhopisy se splatností 20 let úročené tržní kupónovou sazbou odvozenou od výnosu tříměsíčních státních pokladničních poukázek. Maďarské rozvojové bance vláda prodala s diskontem cca 40% část klasifikovaných úvěrů. Zbývajících 60% klasifikovaných úvěrů však stále zůstalo v kompetenci řešení samotných bank, neboť vláda motivovala banky pobídkou ve výši 2% jejich nominální hodnoty, pokud se pokusí o jejich vyřešení vlastními silami. Výše této pobídky nebyla pro banky motivační, a proto banky následně prodávaly klasifikované úvěry soukromým subjektům se specializací na vymáhání pohledávek. Návratnost úvěrů z MFB byla zanedbatelná, což znamenalo následné odepsání jejich hodnoty. Druhý pilíř bankovní konsolidace se týkal pouze těch bank, které poskytly úvěry vybraným strategickým partnerům (12 státní průmyslových podniků s vysokým potenciálním dopadem na zaměstnanost a sociální smír), při zachování principu výměny za státní dluhopisy. Hodnocení této etapy je většinou formulováno kladně, zejména pak ze strany úspěšně restrukturalizovaných podniků následně prodaných strategickým zahraničním partnerům. Třetí pilíř konsolidace maďarského bankovního sektoru byl vynucen stále se nesnižujícím procentem klasifikovaných úvěrů.

2.5.2 Polsko

Konsolidace polského bankovního sektoru byla vynucena razantním a šokovým charakterem ekonomické reformy započaté v lednu 1990, která dramaticky zhoršila finanční situaci podnikové sféry a potažmo i státních bank. Její podobu lze rozdělit do tří etap: (i) konsolidace velkých státních a specializovaných bank – 1993 až 1996, (ii) konsolidace sektoru malých bank – 1993 až 1997 a (iii) projekt „fúze“ státních bank – 1997 až 1998.

V rámci první etapy učinila polská vláda v té době poměrně neobvyklý krok, když přímo vyzvala mezinárodní instituce o poradenskou a technickou pomoc při řešení konsolidace bankovního sektoru. Mezinárodní organizace doporučily standardní centralizovaný program restrukturalizace, který si však polská strana neosvojila. Naopak, polské ministerstvo financí připravilo decentralizovaný inovativní program, který byl následně parlamentem přijat jako zákon. V průběhu roku 1993 se začal tento program realizovat, a to podobně jako v Maďarsku pomocí v tomto případě patnáctiletých státních dluhopisů. Velkým státním bankám bylo nabídnuto spektrum možných řešení klasifikovaných úvěrů:¹⁴ (i) bankovní konsolidační dohoda umožňující nalezení řešení mezi subjekty bez soudního zásahu, (ii) dluhově-akciový swap, (iii) občanské vyrovnání, (iv) veřejný prodej dluhu, (v) bankrot firmy, (vi) zahájení procesu likvidace a (vii) soudní vyrovnání. Sektor malých bank byl řešen v rámci druhé etapy konsolidace polského bankovního systému, kde se již významně angažovala centrální banka,

14 Viz Belka a Krajewska (1997).

kteřá zvolila originální postup v udělování licencí zahraničním bankám. Vydání bankovní licence bylo totiž podmíněno souhlasem zahraniční banky o míře jejího příspěvku k sanování vybrané malé banky – viz Balcerowicz a Bratkowski (2001). Třetí etapa si dala za cíl vytvořit dvě silné domácí finanční skupiny s cílem rovnocenné konkurence se zahraničními finančními ústavy. Vlivem odporu opozičních stran však došlo ke vzniku pouze jedné skupiny, známé jako PEKAO Group. V Polsku navíc nebyla zřízena agentura typu AMC.

2.5.3 Slovensko

Plán restrukturalizace slovenského bankovníctví byl připraven ve spolupráci se Světovou bankou, programem PHARE Evropské unie a americkou agenturou USAID. Ústředním bodem programu bylo založení nové restrukturalizační agentury – Slovenská konsolidační,¹⁵ která funguje vedle již existující Konsolidační banky – viz např. Kříž (2001) nebo Hlavatý (2001). Rozhodnutí kam budou směřovány klasifikované pohledávky, zda do Slovenské konsolidační nebo do Konsolidační banky, záviselo na participaci státu u té které pohledávky. Veškeré úvěry, které byly poskytnuty s garancí státu, nebo půjčky dotované státem (např. půjčky na bytovou výstavbu) byly převáděny na Konsolidační banku.¹⁶ Slovenská konsolidační dále, na rozdíl od Konsolidační banky, nevlastnila bankovní licenci a nepodléhala proto bankovnímu dohledu Národní banky Slovenska. Zřetelný zájem o skutečné vyřešení konsolidace bankovního sektoru na Slovensku přišel až po nástupu vlády M. Dzurindy (podzim 1998), neboť ještě v této době byl státní podíl v bankovním sektoru velmi vysoký. Spolupráci slovenského ministerstva financí a centrální banky (NBS) byl vypracován „Plán na restrukturalizaci bank a firemního sektoru“ s cílem dosažení minimální akceptovatelné a mezinárodně předepsané výše kapitálové přiměřenosti (8%) a snížení podílu klasifikovaných úvěrů alespoň na 25% z celkového počtu poskytnutých úvěrů. Pro dosažení vytyčeného cíle slovenská vláda použila dva standardní nástroje, a to: (i) zvýšení základního jmění bank a (ii) převedení nebonitních úvěrů do specializovaných institucí – Konsolidační banky Slovenska (KBS) a Slovenské konsolidační (SK)¹⁷. Financování těchto operací bylo prováděno emisí státních dluhopisů se splatností 5–10 let.

3. Přístupy k řešení problematických aktiv v bilancích bank

Nosným pilířem jakékoli analýzy řešení problémů bankovního sektoru je dle našeho názoru aplikace těchto základních principů:¹⁸ (i) kredibilita (transparentnost, reputace, odpovědnost a nezávislost), (ii) požadavek celospolečensky nejnižších nákladů, (iii) odlišení morální a ekonomické dimenze problému, (iv) rychlost, (v) zamezení

15 Slovenská konsolidační je obdobou české Revitalizační agentury, která je však spíše určena pro restrukturalizaci průmyslových podniků. Úkolem Slovenské konsolidační je prodej klasifikovaných pohledávek, které byly vyčleněny z portfolia státem vlastněných bank.

16 To souvisí s postavením obou institucí. Slovenská konsolidační je akciovou společností, kdežto Konsolidační banka je státním peněžním ústavem a stát proto z pozice vlastníka může kontrolovat způsob vypořádání pohledávek, případně směřování výnosů z jejich prodeje.

17 KS se 1. 1. 2002 sloučila s KBS.

18 Výše uvedené principy musí platit i u fúzi a akvizicí.

ex ante tabuizování některých metod, (iv) podpora zdravých podniků vycházejících od jednotlivých subjektů v ekonomice, (vii) zdrženlivost regulátora (tzv. *Bagehotova zásada*), (viii) tržní poslušnost ve vyrovnání závazků při záchraně banky: náklady nesou nejdříve akcionáři, naposledy daňoví poplatníci, (ix) přirozenost existence bankovních krachů, (x) tržní řešení, jenž je v konečných důsledcích nejlepší a (xi) nenarušování přirozeného vývoje regulátorem.

Z obecného účetního pohledu lze vyvodit, že řešení problematických aktiv¹⁹ bank je možno provést dvěma základními přístupy, tj. *přes stranu aktiv* anebo *přes pasiva* bilance banky. V prvním případě dochází k odkoupení problematických aktiv banky státní nebo jinou institucí a jejich nahrazení aktivy jinými – nejčastěji cennými papíry, které emituje obvykle k tomuto účelu stát. Dané změny se primárně projeví v rozvaze banky jenom na straně aktiv. V případě očisty přes stranu pasiv poskytne stát bankám různými způsoby finanční majetek; buď přímo financuje vzniklé ztráty anebo do nich majetkově vstoupí. Toto se pak následně projeví ve změnách vlastního kapitálu a pochopitelně také na straně aktiv. Uvedené typy jsou pouze základní, přirozené mohou vzniknout jejich modifikace. Níže specifikujeme čtyři skupiny možných přístupů k řešení problematických aktiv v bilancích bank, tj. (a) převod problémových aktiv na specializovanou instituci, (b) ponechání problémových aktiv v bilancích bank a jejich následným řešením, (c) kombinované hybridní přístupy a (d) ostatní doplňující přístupy.

3.1 Převod problémových aktiv na specializovanou instituci

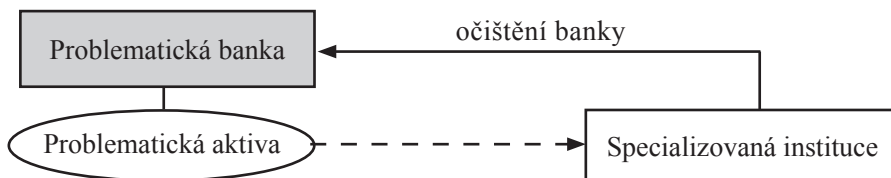
3.1.1 Správa problematických aktiv banky

Dobývání problematických aktiv má různé techniky,²⁰ od prodeje zástav, přes prodej aktiv třetí straně až po správu těchto aktiv s úmyslem výhodnějšího pozdního prodeje. Prodej aktiv třetí straně se může provádět jednotlivě, v blocích, sekuritizací, nebo v rámci partnerství se soukromým subjektem. V případě jednotlivého odprodeje problematických aktiv působí instituce organizující tyto odprodeje jako pouhý agent mezi bankou v nesnázích a kupcem problematických aktiv. Pokud jsou aktiva odprodávána v blocích, funguje daná instituce jakožto vlastník těchto aktiv, který se snaží je spárovat do takové podoby, jež v konečném stádiu povede k maximalizaci čisté současné hodnoty z jejich prodeje. Primární otázkou však je, kdo tyto problematická aktiva prodává. Může jít buď o samotnou problematickou banku, respektive jejího nového vlastníka, speciální útvar této banky, ale i o soukromou instituci specializovanou na správu a prodej problematických aktiv. V mnohých případech však šlo o veřejnou instituci s mandátem od státu na prodej a mnohdy i na správu těchto problematických aktiv. Pokud se nenajdou soukromí investoři ochotní participovat na správě a prodeji špatných aktiv bank, musí být takováto veřejná instituce zcela financovaná z veřejných prostředků anebo z prostředků fondu pojištění depozit. Obrázek 1 graficky ilustruje techniku správy problematických aktiv banky.

19 Primárním důvodem vzniku problematických a nesplácených úvěrů bank je jejich špatná úvěrová politika. Z tohoto důvodu by to měli být právě akcionáři a management banky, kdo bude nést hlavní náklady svých chybných kroků.

20 Viz BIS (2002, s. 36–37), Enoch, Garcia a Sundarajan (1999) anebo Woo (2000).

Obrázek 1

Správa problematických aktiv banky

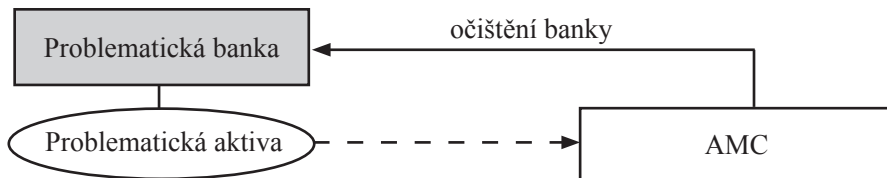
Banka pro mezinárodní platby, BIS (2002) rovněž uvádí některé z výhod vyvedení špatných aktiv z problematické banky. Jedná se o: (i) zlepšení samotné bilance banky, (ii) zvýšení atraktivity pro investory, (iii) možnost banky soustředit se na samotné řešení své neuspokojivé situace (eliminace ztráty času a zdrojů na správu a prodej problematických aktiv), (iv) možné dosažení vyšší dobyté částky specializovanou institucí. Diskutabilní je však otázka délky správy převáděných aktiv specializovanou veřejnou institucí. Argumentem pro minimalizaci této doby správy je co nejrychlejší odprodej daných aktiv na trhu. Zdlouhavé „uskładňování“ těchto aktiv ve veřejné instituci spravující tyto aktiva znemožňuje fungování tržního cenového systému v oblasti problematických aktiv, tj. jejich sekundárního trhu. Ustálení cen těchto problematických aktiv na jejich nejspodnější úrovni po jejich rychlém odprodeji na trhu totiž přispěje k závěru hospodářských turbulencí a nastartuje ozdravení. Stoupenci tohoto názoru rovněž varují, že správa aktiv veřejnou institucí je z definice neefektivní a tudíž tyto aktiva znehodnocuje. Na druhé straně uspěchané a masové rozprodávání problematických aktiv bank může vést až k přehnanému poklesu jejich cen pod úroveň, jež by se jinak na volném trhu ustálila sama, a tudíž povede tento krok ještě k dalšímu prohloubení ekonomického úpadku. Zastánci pomalého odprodeje problematických aktiv se domnívají, že jejich profesionální správa a postupný prodej může v konečném výsledku zvýšit jejich čistou současnou hodnotu a tudíž snížit náklady restrukturalizace bankovního sektoru pro daňového poplatníka.

3.1.2 Agentury spravující problematická aktiva²¹

Jednou z technik správy problematických aktiv banky je vytvoření společností zpravujících špatná aktiva (*Asset Management Companies – AMC*), na které jsou daná aktiva následně převedena. Cílem této techniky pomoci problematickým bankám je předpoklad, že její aplikace urychlí proces restrukturalizace dluhů. Pro zabezpečení maximální transparentnosti tohoto procesu by měla být životnost těchto veřejných AMC časově limitována a předem, tj. nejlépe již při jejich vzniku oznámena účastníkům trhu. Obrázek 2 graficky ilustruje fungování veřejných (státních) AMC.

21 Viz Calomiris, Klingebiel, Laeven (2004, s. 32–43), BIS (2002), Terada-Hagiwara (2004), Enoch, Garcia a Sundarajan (1999), Woo (2000), Klingebiel (2000) anebo White (2004).

Agentury spravující problematická aktiva



Základní motivací zakládání AMC je existence velkého množství nesplácených úvěrů a skutečnost, že samotné banky nemusejí disponovat zkušeností s dobýváním nesplácených úvěrů. Výhody zřízení institucí typu AMC přinášejí: (i) úspory z rozsahu (řešením problematických úvěrů několika bank, popřípadě problematickými úvěry z celého bankovního sektoru se potýká pouze jedna instituce, která může tato problematická aktiva seskupit a prodávat v balících),²² (ii) zvláštní pravomoci jí udělené vládou, díky kterým může lépe dobývat nesplácené pohledávky i v prostředí se špatnou tržní disciplínou a nezralou legislativou, (iii) zpřetrhání až přátelských vazeb některých bank na některé podniky, (iv) vytvoření sekundárního trhu s problémovými (nesplácenými) aktivy,²³ neboť aby bylo vůbec možné nějaké aktiva sekundárně prodávat, musí existovat trh, na kterém se takováto aktiva budou obchodovat (sekundární trh nesplácených pohledávek však mohl rovněž vzniknout i za použití jiné techniky řešení problémů bankovního sektoru, a proto tento aspekt nemusí být vnímán jako komparativní výhoda této techniky vůči ostatním alternativám řešení problematických aktiv) a (v) zlepšení výnosu z kapitálu investovaného do banky. Tato technika v sobě skrývá i úskalí, tj. (i) riziko dostatečné neodbornosti, neinformovanosti a nedostatečné zkušenosti vládou dosazených manažerů do AMC, (ii) „generování“ spleťtých právních sporů spojenou s administrativní náročností této techniky, (iii) politizace činnosti AMC a (iv) možnost vzniku korupčních tlaků a zejména (v) nebezpečí vzniku morálního hazardu pro banky, jež jsou odlehčeny od nesplácených úvěrů.

Všechny tyto důvody v souhrnu znesnadňují ex ante odhadnout čisté přínosy této techniky. Studie Světové banky²⁴ koriguje populární názor, že AMC, na rozdíl od jiných tržních přístupů k řešení problémů bankovního sektoru, odolává nevýhodám plynoucím z nevyvinutého právního a institucionálního prostředí. Důvodem chybnosti tohoto populárního názoru je již zmíněný omezující vliv slabého institucionálního prostředí na schopnost AMC dostat svých cílů. Manažeři AMC mohou být vystaveni korupčnímu, politickému (při změně vládnoucí strany) a jinému nátlaku, což může vést k upřednostnění jiného než optimálního řešení. Politizace celého procesu restrukturalizace dluhů je tím větší, čím větší je podíl převedených pohledávek na AMC na celkových dluhích v ekonomice.

22 Velké balíky aktiv totiž mohou přilákat velké potenciální kupce, což v konečném důsledku může usnadnit sekuritizaci těchto aktiv.

23 Jak je známo z českého prostředí, založení AMC (České konsolidační banky/agentury) v podstatě přispělo k vytvoření sekundárního trhu s (problematickými) nesplácenými pohledávkami.

24 Calomiris, Klingebiel, Laeven (2004).

Převodem špatných úvěrů na instituci typu AMC tyto úvěry z ekonomiky nezmizí a restrukturalizaci těchto úvěrů se ekonomika tímto opatřením nevyhne. Z principiálního hlediska by rovněž nebylo správné, kdyby se banky odlehčily (prostřednictvím centralizované AMC) od všech špatných úvěrů. Aby byly co nejlépe zachovány podmínky soutěže na trhu, měly by být zásahy státu co nejmenší, a tudíž by měly být převedeny jenom ty nejvíce zatěžující úvěry a ty méně obtížné by si banky měly restrukturalizovat na své náklady. Vodítkem v této oblasti by měl být v konečném stádiu stejný podíl špatných aktiv ve všech bankách, tj. v těch, které obdržely pomoc, ale i v těch, jež si pomohly svými vlastními silami. Tímto krokem se do jisté míry omezí diskriminace těch bank, jež neměly aktivní portfolio v tak špatném stavu a tudíž centralizovaná AMC neodkoupila jejich nesplácené úvěry.

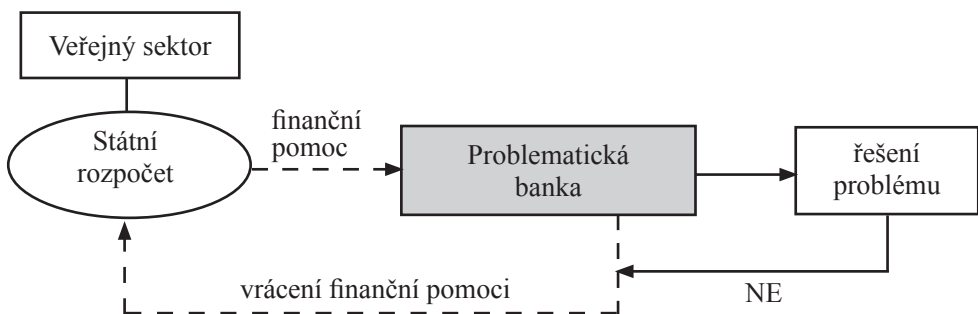
3.2 Ponecháním problémových aktiv v bilancích bank a následná řešení

3.2.1 Asistence otevřené bance²⁵

Technika označovaná jako asistence otevřené bance (*Open Bank Assistance*) se soustředí na to, že vláda nebo fond pojištění vkladů²⁶ poskytne finanční pomoc problematické bance bez toho, že by byla banka vlastnický převzata anebo zcela narušeno postavení stávajících akcionářů. Důležitou podmínkou fungování této techniky je totiž to, že k navyšování kapitálu bank nedochází z peněz centrální banky, ale z peněz veřejného sektoru. Samotná finanční pomoc problematické bance by však neměla být konečným krokem k řešení problému této banky, ale měla by být podmíněna uskutečněním takových opatření ze strany vlastníků banky (respektive ze strany státu, pokud jde o státem vlastněnou banku), které by zabezpečily snahu o koncepční a trvalé řešení. To může dále obsahovat akční plán revitalizace banky nebo plán jejího prodeje strategickému investorovi. Finanční pomoc bance může být realizovaná ve formě již zmíněného navýšení kapitálu, dále poskytnutím vládního úvěru, umístěním části vkladů veřejného sektoru do takovéto banky anebo odkoupení problematických aktiv banky speciální vládní nebo soukromou institucí. Obrázek 3 ilustruje vazby stojící za poskytnutím asistence otevřené bance.

Obrázek 3

Asistence otevřené bance



25 Viz Hoggarth a Reidhill (2003, s. 113–114), FDIC Resolutions Handbook, Enoch, Garcia a Sundarajan (1999).

26 Časté např. v reáliích USA.

S tímto typem pomoci jsou na druhou stranu spojeny rozsáhlé výdaje státního rozpočtu. Použití veřejných prostředků pro řešení problémů bankovního sektoru se z pohledu mezinárodních finančních institucí považuje za výjimečné řešení, neboť obvykle vede ke zvýšení morálního hazardu, opodstatněné je u systémových problémů bankovního sektoru. Tato technika by měla být aplikována v případech, kdy by bylo nákladnější aplikovat metodu likvidace s návaznou výplatou pojištěných depozit. Navýšení kapitálu nemůže však být provedeno „provizorně“, musí být vnímáno kredibilitně a být dostatečné k tomu, aby banka začala opětovně zdravě fungovat, resp. aby byla vhodná např. k prodeji novému investorovi. Velmi dobrým řešením je navýšení kapitálu formou kombinace veřejných a soukromých zdrojů. Z důvodu minimalizace rizika morálního hazardu by měl regulátor zajistit, že postižení stávajících akcionářů bude v tomto případě srovnatelné s postižením v případě likvidace banky a výplaty pojištěných depozit. V mnohých zemích se asistence otevřené bance používala v případech velkých a z pohledu celého národního bankovního sektoru významných bank, což naopak znevýhodňovalo banky malé.

Podskupinou v rámci této techniky je tzv. *vládou asistovaná rekapitalizace banky*.²⁷ Jedná se o rekapitalizaci banky s podporou peněz z veřejných zdrojů. Cílem je zlepšení kapitálového postavení problematické banky a tím následně zvýšení úvěrové schopnosti této banky. Dalším motivem pro aplikaci této techniky je zabránění tlaku na pokles cen rizikových, nesplácených aktiv, jenž by mohl nastat v případě hromadního odprodeje špatných aktiv bankovního sektoru. Samotný proces restrukturalizace problematických úvěrů banky by měl být ponechán na trhu, tj. na bance samotné, na jejím novém investorovi anebo pověřené soukromé instituci. Tato submetoda se nezabývá otázkou účetního rozpoznání ztrát ze špatných úvěrů ani otázkou zlepšení platební schopnosti dlužníků banky. Náklady nesplácených úvěrů přímo nespádají na dlužníky, vypůjčovatele, a tudíž tato metoda neřeší otázku vhodných stimulů pro obezřetné dlužnické chování. Avšak určitá penalizace dlužníků může být podmínkou vládní podpory problematické bance, stejně jako může být vládou požadována spoluúčast na ztrátách banky ze strany akcionářů banky, jde-li o privátní vlastníky.

3.2.2 Likvidace banky a vyplacení pojištěných vkladů²⁸

Likvidací problematických bank se bankovní sektor vyčistí a dojde k uvolnění kapitálu, jež je v problémové bance blokován. Při volbě mezi likvidací banky a spektrem různých dalších metod pomoci bance musí být vždy na zřeteli pravidlo čisté současné hodnoty, neboť současná hodnota relativně malé částky dosažené z likvidace dnes může být v konečném porovnání vyšší, nežli její budoucí diskontovaná hodnota, jež je srážena započtením nákladů plynoucích daňovým poplatníkům vlivem aplikace netransparentních metod restrukturalizace problematických dluhů banky. Ve většině případů rovněž platí, že hodnota špatných aktiv se působením času nezlepší, spíše je tomu naopak. Toto řešení se využívá v případě, kdy by bylo jiné řešení podstatně nákladnější pro státní rozpočet anebo v případě, kdy se nepodařilo najít vhodného „strategického“ soukromého investora se zájmem odkoupit problematickou banku.

27 Viz Calomiris, Klingebiel, Laeven (2004, s. 55-66), Honohan (2001).

28 Viz BIS (2002, s. 36) FDIC Resolutions Handbook, Bennett (2001) anebo White (2004).

Výnosy z likvidace by měly být rozdělovány v předurčeném pořadí. Nejdřív by měly být uspokojeny nepojištěné vklady, dále ostatní věřitelé banky a až v konečném stádiu stávající akcionáři likvidované banky.

Rizikem samotného rozhodnutí regulátora nebo vlády banku zavřít nebo jí pomoci je ve většině případů arbitrárni a může tudíž vést ke zpolitizování celého rozhodovacího procesu. Jakmile je totiž zachraňování problematických bank převedeno na politickou rovinu, přednost dostávají velké a důležité banky, jež jednak diskriminuje menší, mnohdy i efektivnější banky a podporuje do budoucna růst velkých a komplexních bankovních struktur se sklonem k většímu riziku.

3.3 Kombinované hybridní přístupy

3.3.1 Transakce typu nákup aktiv a převzetí závazků²⁹

Transakce typu nákup aktiv a převzetí závazků (*Purchase and Assumption Transaction – P&A transakce*)³⁰ znamená, že nabyvatel (zdravá banka) koupí celek nebo část aktiv problematické banky a současně převezme celek nebo část závazků banky, zejména depozit. Při správném provedení této transakce by nabyvatel neměl získat úvěry problematické banky v jejich nominální hodnotě, jež může být nadhodnocena z důvodu nesplácení těchto úvěrů, nýbrž za jejich reálnou hodnotu.³¹ Nabývající instituce může převzít všechny přijaté vklady problematické banky anebo pouze jejich část. V případě nabývání všech vkladů, tj. pojištěných i nepojištěných, dochází k ochraně všech klientů problematické banky.

V případě likvidace banky a výplaty pojištěných vkladů jsou primárně chráněny pouze pojištěné vklady a vkladatelé nepojištěných vkladů (vkladů nad zákonem stanovenou hranici) mohou mít podíl na zbytkové hodnotě z likvidace. Transakce typu P&A mohou být tudíž vnímány jako spravedlivější oproti prosté likvidaci banky a výplaty příslušné částky pojištěných vkladů. Důvodem je zejména to, že P&A transakce (v případě převzetí všech aktiv problematické banky) stavějí na stejnou úroveň pojištěná a nepojištěná depozita a tudíž neoddelují rizikovější chování vkladatelů nepojištěných depozit. P&A transakce pak tedy mohou vyvolat problémy morálního hazardu spočívající v tom, že klienti velkých bank (dostatečně velkých na to, že stát bude usilovat o řešení možných problémů těchto bank prostřednictvím transakcí typu *purchase and assumption transaction*) budou nedbale a ve větší míře ukládat do těchto bank peníze bez ohledu na jejich míru pojištění.

Transakce typu P&A mohou vystupovat rovněž v případě státem asistované fúze, akvizice anebo k jejich vzniku může samotná iniciativa vzejít ze soukromého sektoru. V případě státem asistované transakce zodpovědná vládní instituce následně, s motivací soukromých investorů pro vstup do této transakce, kompenzuje nabyvatele v podobě vládních peněžních injekcí nebo z fondu pojištění depozit. V někte-

29 Viz Hoggarth a Reidhill (2003, s. 114), BIS (2002, s. 33–34), FDIC Resolutions Handbook.

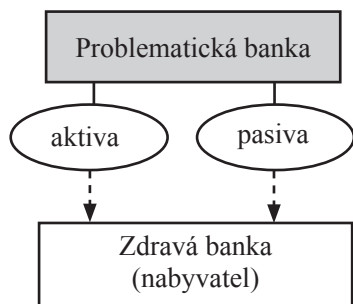
30 Nejpoužívanější zejména ve Spojených státech.

31 V USA je tato reálná hodnota určována pracovníky *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), která plní mimo jiné funkci fondu pojištění depozit a je zodpovědná za řešení úpadku bank, resp. bankovních krizí.

rých případech je uplatňováno, že nabývací instituce zaplatí regulátorovi nebo státu tzv. prémii za nabyté vklady, což v konečném důsledku snižuje celkové náklady této metody asistence problematickým bankám. Tato premie je obvykle součástí cenové nabídky nabyvatele za tzv. *franchise* hodnotu problematické banky. V rámci aplikace P&A transakcí, bez ohledu na to, jde-li o státní nebo soukromou iniciativu, přicházejí stávající akcionáři o veškerý svůj vložený kapitál, tudíž plně nesou odpovědnost řízení banky. Obvykle v tomto procesu dochází k odebrání bankovní licence problematické bance a tudíž k její likvidaci. Nabyvatel tak pouze získává aktiva problematické banky a ne její bankovní licenci. Zbytek neprodaných aktiv následně přechází do procesu likvidace. Obrázek 4 graficky ilustruje transakce typu P&A.

Obrázek 4

Transakce typu nákup aktiv a převzetí závazků (P&A)



Výhody aplikace P&A transakcí³² lze spatřit v (i) zachování aktiv problematické banky a tím minimalizování nákladů na řešení problému bankovního sektoru; (ii) minimalizování zásahů fungování tržního mechanismu, jelikož aktiva a depozita banky zůstávají v bankovním podnikání nabyvatele; (iii) její rychlosti a (iv) v tom, že vkladatelé problematické banky nepřicházejí o svoje vklady a mají ihned (pokud jde o rychlé uskutečnění této transakce) přístup ke svým penězům v peněžním ústavě nabyvatele.

3.3.2 Přemostění banky³³

Přemostění banky (bridge bank) lze v podstatě označit za dočasné státní vlastnictví problematické banky, pokud tato banka nebyla již předtím zcela nebo z části vlastněná státem. Přemostění banky lze z věcného pohledu zařadit jako jednu z variant transakcí typu P&A. Cílem dočasného převodu vlastnictví problematické banky na stát je poskytnout regulátoru nebo státu dostatek času pro restrukturalizaci banky, jenž je motivován následným prodejem soukromému investorovi. Tento prodej může nabývat různých forem, např. jako P&A transakce³⁴, fúze nebo akvizice, nebo přímý odprodej akcií problematické banky. Přemostění banky je rovněž výhodné pro potenciální inves-

32 Viz BIS (2002), s. 34. Za nevýhodu této techniky můžeme považovat právní problémy spojené s rozdělením části banky na dvě části s tím, že jedna banka se prodá (viz česká realita).

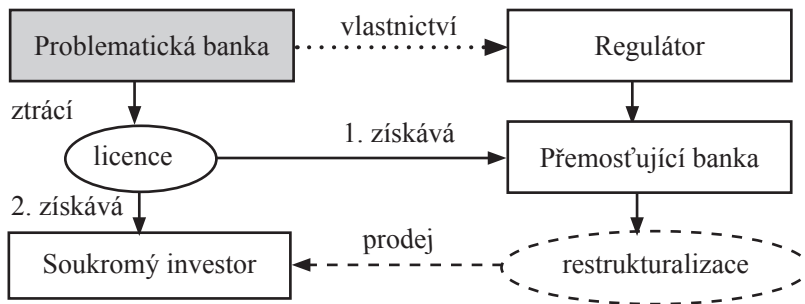
33 Viz Hoggarth a Reidhill (2003, s. 114.), BIS (2002, s. 34–35) anebo FDIC Resolutions Handbook. Technika přemostění banky se dá považovat za anglosaskou obdobu českého institutu nucené správy.

34 Nejběžnější metodou odprodeje přemostující banky soukromému investorovi v USA je právě P&A transakce.

tory, neboť jim poskytuje dostatek času na podrobné přezkoumání situace problémové banky za účelem podání co možná nejvíce odpovídající cenové nabídky. Další výhodou této techniky je nezanedbatelný fakt, že v průběhu celé přemostňující transakce je problematická banka plně funkční ve vztahu ke svým klientům. Novou bankovní licenci získá subjekt označovaný za tzv. přemostňující banku. Tento nový subjekt je pod kontrolou likvidátora, kterého zpravidla jmenuje regulátor. Přemostňující banka poskytuje nezbytné služby svým zákazníkům, přijímá vklady a poskytuje méně rizikové úvěry stávajícím zákazníkům. Cílem těchto služeb je udržet si zákaznickou základnu této banky i v průběhu procesu přemostnění, tj. řešení problémů původní banky. Management přemostňující banky dokonce může usilovat o restrukturalizaci úvěrů problematické banky a tím zvýšit tržní hodnotu jejich aktiv. Ta aktiva a závazky problematické banky, jež nejsou převedena do přemostňující banky, zůstávají v procesu likvidace problematické banky. Na přemostňující banku se mohou převést všechna depozita problematické banky anebo pouze pojištěná depozita. Nepojištěná depozita se následně vyplácejí z podílu na likvidačním zůstatku původní problematické banky.

Technika přemostnění banky se využívá zejména v případech, kdy je problematická banka řazena na daném bankovním trhu mezi banku velkou s komplexním spektrem služeb ve vztahu k celému bankovnímu sektoru a její význam pro národní hospodářství se hodnotí jako významný. Důležité však je, aby období přemostnění, jež je ex ante stanoveno na předem stanovenou dobu, zbytečně nezdržovalo provedení skutečného finálního řešení problémů dané banky. Délka přemostnění by neměla být tak dlouhá, že by přiměla stávající zákazníky k tomu, aby přemístili svá depozita z problematické (a následně přemostňující banky) do z jejich pohledu zdravějších bank. Obrázek 5 graficky ilustruje procesy při aplikaci tzv. přemostnění banky.

Obrázek 5
Přemostnění banky



Jednou z nevýhod této techniky je možná duplikace procesů v průběhu řešení problému bankovního sektoru. Regulátor musí uskutečnit dvě ukončující transakce, první ve vztahu mezi původní problematickou bankou a nástupnickou přemostňující bankou a druhou ve vztahu mezi přemostňující bankou a novým soukromým investorem. Další nevýhodou této techniky je, že regulátor je v podstatě odpovědný za chod problematické banky, pokud je tato banka ve stádiu přemostňující banky. Neblahým doprovodným aspektem existence přemostňující banky může být i ztráta kvalitního personálu banky, jež si bude hledat práci ve zdravějších a perspektivnějších bankách. Dále, v případě, že by se jednalo o krizi bankovního sektoru jako celku, a tato krize by

se prohlubovala, regulátor by mohl být přinucen prodat přemosťující banku novému investorovi hluboko pod „skutečnou“ cenou danou ekonomickými fundamenty.

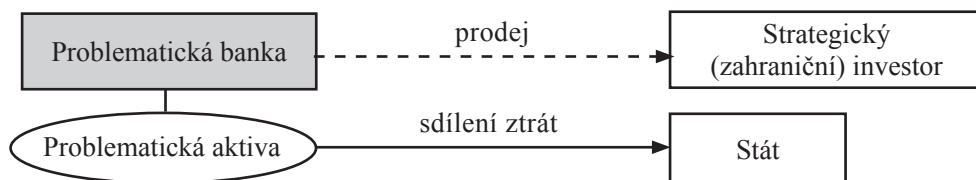
3.4 Ostatní doplňkové přístupy

3.4.1 Vládou asistovaný prodej³⁵

Vládou asistovaný prodej představuje prodej problematické banky většinou zahraničnímu, tj. strategickému investorovi. Asistence státu nabývá zejména podoby sdílení ztrát z problematických aktiv a v některých případech i dočasného uvolnění pravidel podnikání dané banky. Cílem této metody je zefektivnění chodu problematické banky a potažmo celého domácího bankovního sektoru a jeho kapitálové ozdravení, jelikož zahraniční investor může mít levnější přístup ke kapitálu, nežli domácí problematická banka. Zahraničnímu investorovi zpravidla trvá určitý čas, nežli se obeznámí s místními podmínkami podnikání v bankovním sektoru a dokud např. zprovozní dostatečnou informační databázi o dlužnících (vypůjčovateli) banky, za předpokladu, že tyto informace nebyly v převzaté problematické bance v odpovídající kvalitě. Samotná restrukturalizace problematických úvěrů dané banky je ponechána na trhu, tj. na aktivitách nového majitele, tj. bez angažování státu. Obrázek 6 graficky ilustruje vládou asistovaný prodej bank strategickým (zahraničním) investorům.

Obrázek 6

Vládou asistovaný prodej bank zahraničním investorům



Jedním z krátkodobých rizik uvedené metody je skutečnost, že nový strategický (zahraniční) investor bude nejdříve poskytovat úvěry méně rizikovým klientům a tudíž na určitý čas omezí úvěrovou aktivitu ve vztahu k ostatním ekonomickým subjektům. Pokud strategický investor získá z problematické banky relevantní informace o klientech, efektivní pobočkovou síť a kvalifikované zaměstnance, nemusí docházet k uvedenému omezení úvěrové krece ani v krátkém období. Z pohledu regulátora je podstatnějším rizikem této metody případ, kdy se problematická banka prodává investovi, u kterého nebyl odhalen primární spekulativní, tedy nikoli strategický motiv jeho zájmu.³⁶ Samotné obnovení úvěrových aktivit problematických bank, převzatých strategickými investory, však neprobíhá ve vakuu a jeho intenzita záleží na institucionálním, legislativním a regulatorním prostředí každé dané země. Samotný strategický (zahraniční) kapitál rovněž automaticky nezlepší ekonomickou situaci dlužníků bank a promptně nezlepší efektivitu bankovních operací, zejména těch aktivních (úvěrových).

35 Viz Calomiris, Klingebiel, Laeven (2004), s. 43-55.

36 Viz např. argentinská nebo mexická zkušenost, rovněž pak tuzemská zkušenost s výběrem strategického partnera bývalé IPB, a.s.

Primární výhodou hovořící pro vstup strategických (zahraničních) investorů, zejména pak v případě celkové transformace domácího bankovního sektoru, je jejich tlak na zlepšování domácího bankovního prostředí, včetně jeho dohledu a regulace. Dále jde o významná pozitivní pramenící z tlaku zahraničních investorů na ochranu jejich vlastnických práv v domácí ekonomice a především z jejich konkurenčního tlaku na ostatní bankovní subjekty v domácí ekonomice, z čehož v konečném důsledku těží samotní spotřebitelé, klienti bank, v podobě kvalitnějších a levnějších služeb.

4. Komparace a evaluace vybraných přístupů na podmínky ČR

Pokud by byly rovnocenně zvažovány a zřejmě apriori nevyklučovány některé přístupy, mohla být transformace českého bankovníctví daleko úspěšnější. Vhodným počátečním příkladem je využívání metody likvidace neúspěšných bank s následným vyplacením pojištěných vkladů. Toto dle našeho názoru nejvíce tržní řešení bylo v procesu české transformace aplikováno pouze na segment malých bank, jež vznikly na počátku devadesátých let. Toto tržní řešení však nebylo možné aplikovat v případě velkých, většinou státních bank (např. na Komerční banku, a.s., Českou spořitelnu, a.s., Československou obchodní banku, a.s. atd.), jelikož by zřejmě následně v České republice nezůstala ani jedna velká banka a bankovní sektor by nebyl schopen vykonávat funkce od něj očekávané. V případech těchto státních bank byly authority (vláda a centrální banka) nuceny řešit jejich problémy jiným způsobem, nežli likvidací. Typickým rysem tohoto období v České republice byla neochota zahraničních investorů majetkově vstupovat do velkých českých státních bank bez toho, že by stát tyto banky nejprve kapitálově posilnil a taktéž poskytl vstupujícímu investorovi určité garance nebo jiné stimuly. Z tohoto důvodu byly de facto předem diskvalifikovány přístupy transakcí typu P&A, neboť v tomto případě problematická banka přichází o licenci a její aktiva jsou odkoupena a vklady jsou přijímány jinými bankovními subjekty. Zahraničním bankám nešlo pouze o nabytí aktiv a pasiv českých bank per se, ale jejich zájem byl zejména motivován možností vstoupit na český bankovní trh, tj. obdržet bankovní licence s dostatečnou pomocí ze strany státu. Metoda přemostění banky byla v období české transformace použitelná, avšak dle našeho soudu pouze na menší banky. Oddělení zdravé a nezdravé části původní problematické banky by v případě velkých českých bank znamenalo naakumulování velkého množství problematických aktiv, která by musela být likvidována.³⁷ Jelikož však sekundární trh nedobytných pohledávek byl v té době ještě značně nevyvinutý, problematická aktiva by na českém trhu nenašla kupce bez odpovídajícího značného poklesu jejich cen, jenž by byl zřejmě způsoben masovým odprodejem daných aktiv koncentrovaných do relativně krátkého časového období. To však rovněž nebylo v tom období z pohledu autorit „politicky“ žádoucí. Velké množství problematických aktiv tudíž zřejmě opravdu muselo přejít na transformační instituci typu AMC a tudíž bychom se založení instituce typu ČKA v případě metody přemostění banky nevyhnuli.

Přesto se dle našeho názoru mohla transformace velkých českých státních bank řešit výhodněji, a to metodou navýšení kapitálu. Toto navýšení, i když je z pohledu státního rozpočtu nákladné, by bylo transparentnějším řešením, nežli převod pro-

37 Negativní a extrémně dlouhá zkušenost s „transformací“ Agrobanky, a.s. poskytuje jasný příklad.

blematických aktiv na ČKA. Toto řešení je ve srovnání s existencí ČKA z celkového pohledu rovněž rychlejší a jednodušší. Navýšení kapitálu by však muselo být dostatečně vysoké, aby byly takto sanované banky atraktivní pro zahraniční investory. Po dostatečném navýšení kapitálu velkých českých státních bank by následoval jejich okamžitý odprodej zahraničním strategickým investorům. Z důvodu rizik možných právních sporů, kterých jsme byli v posledních letech svědky, bychom nedoporučovali poskytovat žádné garance ze strany státu zahraničním investorům, což byla v případě procesu privatizace velkých českých bank běžná praxe. Mnohem bezpečnějším řešením se nám zdají být daňové podněty pro odpisy ztrát z úvěrů anebo podmíněně a dočasné státní sdílení ztrát ze špatných úvěrů. Problematická aktiva velkých státních českých bank by tak byla ponechána v bilancích zprivatizovaných bank.

Může se zdát, že jelikož tyto banky nabyly své nesplácené úvěry za státního vlastnictví, měl by stát, tedy nikoli nový soukromý investor nést náklady plynoucí z těchto nespplácených úvěrů. Nutno si však uvědomit, že stát není fiktivní entitou, ale že veškeré náklady státního rozpočtu jsou břemenem daňových poplatníků. Z toho důvodu nespárujeme žádný ekonomický ani etický důvod, proč by měli „nezajímaví“ daňoví poplatníci sdílet ztráty původně státních bank. Ponechání problematických aktiv v bilancích bank, jak tomu bylo například i v Polsku, může dle našeho názoru pomoci vypěstovat v nových vlastnících těchto bank dostatečné pohnutky k tomu, aby ani do budoucna nepočítali s tím, že by za jejich špatnou aktivní politiku nesl náklady někdo jiný, tj. stát a v konečném důsledku daňoví poplatníci. Problematická aktiva, jež by byla ponechána v bilancích bank, by samozřejmě novým investorům z počátku odkrajovala z jejich zisků, jelikož by k nim musely tvořit opravné položky. Dočasná státní pomoc může být v tomto světle vnímána jako mnohem efektivnější, nežli přesun problematických aktiv na specializovanou instituci typu AMC. Konec konců, jakýkoli investor si *ex ante* provede kalkulaci, zdali pro něj bude daná investice do problematické banky – i za předpokladu ponechání nespplácených úvěrů v bilanci banky – efektivní. Z tohoto důvodu je pro nás „záhadou“, proč nebyly v procesu české transformace zvažovány i jiné metody řešení problematických aktiv bank, nežli pouhé založení instituce typu AMC (tj. ČKA). Dle našeho názoru je rovněž velkou škodou, že obdobný analytický materiál nebyl poskytnut transformujícím se zemím ze strany mezinárodních finančních institucí již na počátku devadesátých let.

Můžeme se tedy ptát, zdali lze *ex ante* sestavit ordinální nebo dokonce i kardinální vyhodnocení vybraných metod. Jak bylo zdůvodněno, předpokládáme, že tržní řešení je ze souhrnného celospolečenského pohledu tím nejefektivnějším řešením. Dále by mohla následovat metoda navýšení kapitálu a prodeje zahraničnímu investovi spolu s P&A transakcemi, které však, jak jsme již uvedli, nebyly pro české podmínky vhodné z důvodu, že při nich problematická banka přichází o licenci a potenciální investor tudíž nezískává banku s licencí, ale pouze její bilanci (aktiva anebo vklady), což zahraniční strategické investory v té době velmi nelákalo. Na konci žebříčku se nám jeví založení AMC a technika přemostění banky, která byla z pohledu české zkušenosti s transformací bankovního sektoru vhodná pouze pro menší banky, jež zde explicitně nehodnotíme. Nicméně si uvědomujeme, že rozdílnost řešení bude záviset na velikosti a rychlosti nárůstu bankovního sektoru.

5. Závěry, ponaučení a doporučení

Naše stručná doporučení pro řešení případných dalších potenciálních problémů v bankovním sektoru České republiky, s přihlédnutím k ponaučení, která lze získat ze zemí disponujících vlastní zkušeností s bankovními krizemi a znalostí dosavadní české zkušenosti, formulujeme následovně:

Instituce typu AMC – z naší kritiky institucí typu AMC (tj. typu ČKA) jednoznačně plyne, že jakékoli budoucí problémy českých bank, by měly být řešeny prioritně pomocí metody likvidace doprovázené výplatou pojištěných vkladů.³⁸ V nouzových případech doporučujeme tuto posloupnost: jako druhou nejlepší variantu použít státem asistované fúze a akvizice, dále pak metodu soukromých nebo v horším případě státem asistovaných transakcí typu P&A. Jedině tento postup zaručuje, že se již v budoucnu nebude v České republice opět schylovat k založení instituce typu AMC.

*Malá banka, malá finanční instituce*³⁹ – autority (centrální banka a vláda) by v případě krachu malé banky, resp. malé finanční instituce, spadající do oblasti dohledu jednotného finančního regulátora, měly nekompromisně a bez zbytečného odkladu volit volbu likvidace.

Velká banka, velká finanční instituce – pokud dojde k problémům velké banky mající sídlo na území domácí země a ostatní složky bankovního (finančního sektoru) se současně jeví jako zdravé, rovněž bychom doporučovali prioritně uvedenou posloupnost, tj. likvidaci následovanou fúzí nebo akvizicí s asistencí státu případně soukromě nebo státem asistovaných transakcí typu P&A.

*Nákaza*⁴⁰ – tj. nákaza (*contagion*) přenesená do domácího bankovního sektoru ze zahraničí je velmi nebezpečným exogenním virem, což například dokazují zkušenosti jak z „lokální“ skandinávské (přeliv problémů mezi skandinávskými zeměmi), ale i „globální“ asijské krize. Domníváme se, že nejvíce tržním řešením problému nákazy domácí pobočky zahraniční banky je kapitálová pomoc ze strany zahraniční mateřské banky.⁴¹ Na druhou stranu, v případě problému samotné mateřské zahraniční banky je žádoucí, aby se její kapitálové problémy řešily v zemi jejího sídla a následné problémy jejich zahraničních poboček by měly být řešeny likvidací. Jiný způsob řešení může vyvolat pokřivení pohnutek mateřské banky, neboť ta se bude spoléhat na to, že jakékoli problémy se solventností samotné mateřské instituce, jež jsou přenášeny ze zahraniční pobočky, budou řešit tamní regulační autority za peníze tamních daňových poplatníků, což umožní udržení daných poboček i bez přičinění mateřské banky.

Na závěr nelze zapomenout na to, že restrukturalizace bank musí jít ruku v ruce s restrukturalizací podniků, jež těmto bankám dluží. Tento aspekt nabýval na důležitosti zejména v tranzitivních ekonomikách, kdy byly problémy přechodu z centrálně plánované na tržní ekonomiku citelné nejen v bankách, ale v celém národním hospodářství.

38 Institut pojištění vkladů nepovažujeme za nezbytný v kombinaci s prioritně doporučovaným řešením likvidace.

39 Zohlednění, tj. odlišení malé banky a malé finanční instituce, postihuje svěření funkcí jednotného regulátora finančního trhu České národní bance k 1. 4. 2006.

40 Krach banky (finanční skupiny) s pobočkou, nikoli centrálou na území České republiky.

41 Pokud dojde k nakažení domácí banky, tak nic neměníme na našem doporučení formulovaném pro malou banku nebo velkou banku. Jde totiž pouze o jinou příčinu jejich problémů, které by pro koncový návrh řešení regulátora, resp. zodpovědné autority neměly mít podstatnější vliv.

Restrukturalizaci podniků může být nápomocno schválením přísnější konkurzní legislativy. Dále bychom rádi poznamenali, že jsme si vědomi toho, že na počátku transformace nebylo pro autority zcela triviální nalézt z dnešního pohledu jednoznačná a z našeho pohledu neoddiskutovatelná řešení. Přesto žijeme v přesvědčení, že se chyby způsobené v transformaci bankovního sektoru nebudou vlivem této zkušenosti opakovat.

Literatura

- MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. 2005. Analýza transformačních nákladů v letech 1991–2005. Praha, 2005.
- FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION. 1997. Managing the crises: the FDIC and RTC experience. [Federal Deposit Insurance Corporation Resolutions handbook]. 1997.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. 2002. *Supervisory guidance on dealing with weak banks*. Basel Committee on Banking Supervision, March 2002.
- BAGEHOT, W. 1873. *Lombard Street: A Description of the Money Market*. London: Henry S. King and Co., 1873.
- BALASSA, A. 1996. Restructuring and Recent Situation of the Hungarian Banking Sector. [National Bank of Hungary Workshop Study no. 4]. Budapest, 1996.
- BALCEROWICZ, E.; BRATKOWSKI, A. 2001. Restructuring and Development of the Banking Sector in Poland. Lessons to be Learnt by Less Advance Transition Countries. [CASE Reports, no. 44]. Warsaw, 2001.
- BELKA, M.; KRAJEWSKA, A. 2001. The Polish Bank and Enterprise Restructuring Program: Debt/Equity Swaps, Survey Results. [CERT Discussion Paper, no. 97/14]. Edinburgh, Heriot-Watt University, 2001.
- BENNETT, R. 2001. Failure resolution and asset liquidation: results of an international survey of deposit insurers. *FDIC Banking review*. 2001, 14 (1).
- CALOMIRIS, CH.; KLINGEBIEL, D.; LAEVEN, L. 2004. A taxonomy of financial crises resolution mechanisms: cross-country experience. [World Bank Policy Research Working Paper No. 3379], August 2004.
- DVOŘÁK, P. 2004. *Finanční krize jako globální problém a možnosti jejího vzniku v ČR*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky č. 2/2004.
- ENOCH, CH.; GARCIA, G.; SUNDARARAJN, V. 1999. Recapitalizing banks with public funds: selected issues. [International Monetary Fund Working paper No. 139]. October 1999.
- GOETZ, P. 2004. Asset prices and banking distress: a macroeconomic approach. [BIS Working Papers, No. 167]. December 2004.
- HAWKINS, J.; TURNER, P. 1999. Bank Reconstructing in Practice: an overview. [BIS Policy Paper, No. 6]. August 1999.
- HLAVATÝ, E. 2001. Problémy reštrukturalizácie bankového sektora v Slovenskej republike. *Ekonomický časopis*. 2001, č. 01, s. 88–103.
- HOGGARTH, G.; REIDHILL, J. 2003. Resolution of banking crises: a review. *Bank of England Financial Stability Review*, December 2003.
- HOLMAN, R. 2000. *Transformace české ekonomiky*. CEP Praha, 2000.
- HONOHAN, P. 2001. Recapitalizing banking systems: implications for incentives and fiscal and monetary policy. [World Bank Policy research paper No. 2540]. February 2001
- KLINGEBIEL, D. 2000. The use of asset management companies in the resolution of banking crises: cross-country experience. [World Bank Policy research paper No. 2284]. February 2000.
- KOLLÁR, M.; KOMÁREK, L. 2006. *Komparativní studie způsobů řešení problematických aktiv v bilancích finančních institucí ve světě a v České republice a komparace makroekonomických nákladů jednotlivých způsobů řešení a návržení optimálního způsobu řešení špatných aktiv v České republice*. Česká konsolidační agentura, Praha, 2006.
- KŘÍŽ, M. 2001. Restrukturalizace slovenského bankovního sektoru a podnikové sféry. *Bankovníctví*, 25. 1. 2001, s. 30.

- NAKAMURA, R. 2002. The big cleanse: the Japanese response to the financial crisis of the 1990s seen from a Nordic perspective. [The European Institute of Japanese Studies Working paper No. 149]. June 2002.
- REVENDA, Z. 2003. Bankovní krize v České republice. *Acta oeconomica pragensia*, č. 1, Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, 2003.
- SCOTT, D. 2002. A practical guide to managing systemic financial crises: a review of approaches taken in Indonesia, the Republic of Korea, and Thailand. [World Bank Policy research working paper No. 2843]. May 2002.
- STAVÁREK, D. 2005. Restrukturalizace bankovních sektorů a efektivnost bank v zemích visehradské skupiny. *Studia Oeconomica*, Slezská univerzita, Obchodně-podnikatelská fakulta v Karviné, 2005.
- TERADA-HAGIWARA, A.; PASADILLA, G. 2004. Experience of Asian asset management companies: do they increase moral hazard? – evidence from Thailand. [Working paper]. August 2004.
- WHITE, W. R. 2004. Are changes in financial structure extending safety nets? [Bank for International Settlements Working paper No. 145]. January 2004.
- WOO, D. 2000. Two approaches to resolving nonperforming assets during financial crises. [International Monetary Fund Working paper No. 33]. March 2000.

SELECTIVE APPROACHES AND EXPERIENCES WITH PROBLEMATIC ASSETS IN BANKING SECTOR

Miroslav Kollár, Czech National Bank, Na Příkopě 28, CZ – 115 03, Praha 1 (miroslav.kollar@cnb.cz); **Luboš Komárek**, Czech National Bank, Na Příkopě 28, CZ – 115 03, Praha 1; University of Economics, Prague and Faculty of Economics, Technical University Ostrava, (lubos.komarek@cnb.cz).

Abstract

This paper analyses various approaches to dealing with problematic assets of the banking sector. These approaches include the establishment of an asset management company, capital injection and sale of the bank, purchase and assumption transactions, liquidation or bridge bank. All these approaches are evaluated with respect to Czech transformation experience and with respect to experience of other foreign countries. The paper concludes that the establishment of Czech Consolidation Agency (Czech Consolidation Bank, respectively) was the least suitable approach to dealing with problematic assets in the Czech banking sector during the period of the transformation. The paper furthermore suggests that other methods, such as the liquidation accompanied with deposit insurance payments, publicly assisted mergers and acquisitions, or finally privately or publicly assisted purchase and assumption transactions should have been used instead. The knowledge of these alternative approaches to weak-bank restructuring is supposed to guarantee that Czech authorities will not step up to establish a similar inefficient asset management company, should banking-sector problems emerge once again.

Keywords

problematic assets, banking, Czech Consolidation Agency

JEL Classification

G21, G28, H81