

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství **Economia, a. s., Praha**

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49

120 74 Praha 2

Tel.: (02) 22 25 00 36 nebo: (02) 215 93 171

Fax: (02) 215 93 203

Šéfredaktor: **Ing. Ivan Kočárník, CSc.**

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House Economia, Prague

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49

120 74 Prague 2

Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Jiří JONÁŠ: Problémy bankovního sektoru v ČR 513

Tomáš HOLUB: Příliv zahraničního kapitálu do ČR 529

Jan HANOUSEK – Evžen KOČENDA: Efektivnost nových kapitálových trhů: příklad pro střední Evropu 538

Václav BEZVODA: Spotové obchody na devizových trzích 549

Irena JINDŘICHOVSKÁ: Finanční projektování 562

Daňové judikáty

Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní č. 15–16/97 572

CONTENTS

Jiří JONÁŠ: Problems in the Czech Banking Sector 513

Tomáš HOLUB: Inflow of Foreign Capital into the CR 529

Jan HANOUSEK – Evžen KOČENDA: Emerging Capital Markets' Efficiency: an Example for the Central Europe 538

Václav BEZVODA: Spot Deals in FX-Market 549

Irena JINDŘICHOVSKÁ: Financial Projecting 562

Tax Judicial Decisions

Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No 15–16/97 572

*Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 zák. č. 35/1965 Sb. ve znění změn a doplňků). Užití částí nebo celku publikovaných textů – vč. publikovaných zpracovaných znění judikátů –, rozmnožování a šíření jakýmkoli způsobem (zejména mechanickým nebo elektronickým) bez výslovného svolení vydavatele je **zakázáno**.*

Redakční rada: Dr. Ivan Angelis, CSc., Doc. Ing. Aleš Bulíř, M.Sc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Doc. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Miroslav Kerouš, Ing. Ivan Kočárník, CSc., Ing. Václav Kupka, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, CSc., Vladimír Rudlovcák, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Prof. Jan Švejnar, Ph.D., Prof. Dr. František Vencovský, Ing. Jan Vít, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

Problémy bankovního sektoru v ČR

Jiří JONÁŠ*

Tento článek navazuje na příspěvek „Bankovní krize: zkušenosti, příčiny a prevence“, uveřejněný v č. 8/97 FaÚ. Příspěvek diskutoval některé nové teoretické přístupy k analýze bankovních krizí a zkušenosti s bankovními krizemi v rozvojových i vyspělých ekonomikách. Dále analyzoval souvislosti mezi bankovními krizemi a finanční liberalizací a způsob, jakým může finanční liberalizace zhoršit problémy v bankovním sektoru a latentní problémy přeměnit v otevřenou krizi.

Předkládaný článek se blíže soustředí na vývoj bankovního sektoru v ČR v průběhu ekonomické transformace a diskutuje, jak chování bank ovlivnilo specifické podmínky ekonomiky v průběhu transformace.

Úlohy bank

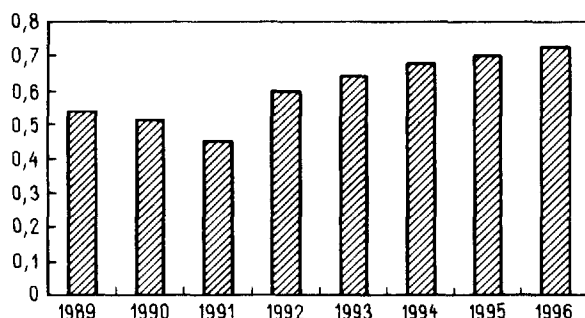
Úkolem bank je efektivně plnit tři tradiční úkoly: shromažďovat vklady, alokovat je a zajišťovat platební mechanismus v ekonomice. V průběhu ekonomické transformace v ČR bylo plnění těchto úkolů z řady důvodů, které budeme nyní podrobněji diskutovat, ztíženo.

Pokud jde o shromažďování vkladů, plnění tohoto úkolu nebylo pro bankovní sektor velkým problémem. Česká republika (a dříve Československo) netrpěla – na rozdíl od některých jiných plánovaných ekonomik – vysokou inflací či peněžní nerovnováhou a obyvatelstvo mělo poměrně velkou důvěru v bankovní sektor. Značná část úspor obyvatelstva a ostatních subjektů byla tudíž uložena v podobě bankovních vkladů. Na této situaci se nic výraznějšího nezměnilo ani po zahájení ekonomické reformy. Ačkoli přechodně zvýšená inflace vedla k erozi kupní síly bankovních vkladů, neboť depozitní sazby byly přechodně záporné, bankovní vklady byly mnohem výnosnější než hotovost a jejich výše se udržovala na poměrně vysoké úrovni, a dokonce rostla.

Na počátku reformy dosahovaly korunové vklady obyvatelstva a podniků v bankách zhruba poloviny hrubého domácího produktu. V roce 1996 vzrostly na 70 % HDP (viz *graf 1*). Pokud bychom připočetli i devizové vklady, celková výše vkladů v bankách přesáhla v roce 1996 hranici 1 000 mld. Kč, což je zhruba 83 % HDP. Komerční banky jako celek v ČR skutečně nouzi o zdroje neměly: problémem spíše bylo, jak toto značné množství zdrojů efektivně umístit.

* Ing. Jiří Jonáš – zástupce ČR v MMF

GRAF 1 ČR: podíl celkových korunových vkladů na HDP, 1989–1996^a



^a pro rok 1996 stav vkladů k 30. 9., měřeno k HDP za období 1995.IV–1996.III

pramen: ČSÚ

Pokud jde o efektivní alokaci úspor, z řady důvodů neplnily české banky tuto úlohu takovým způsobem, jaký by byl žádoucí. Vysoký podíl špatných úvěrů v portfoliu bank, jenž v současné době dosahuje zhruba jedné třetiny poskytnutých úvěrů, naznačuje poměrně značný rozsah tohoto problému.

Zahájením ekonomické reformy se výrazně zvýšila nejistota ekonomického prostředí a tato nejistota se odrazila i v kvalitě rozhodnutí o poskytování úvěrů. Rostoucí objem vkladů vytvářel přitom na banky tlak, aby shromážděné vklady efektivně umístily a mohly tak z výnosu aktiv splácet závazky svým věřitelům. Domácí banky byly rovněž pod tlakem zahraniční konkurence a snaha udržet si místo na trhu úvěrů mohla vést ke snížené opatrnosti při jejich poskytování. Další příčinou snížené efektivnosti bank při alokaci úspor na počátku transformace byla omezená úloha bankovního dohledu a mechanismus vnější kontroly obecně při ovlivňování chování bank: jak pokud jde o schopnost bank shromažďovat vklady, tak pokud jde o schopnost napomáhat efektivní alokaci vkladů, úloha vnější kontroly je nanejvýše nepřímá.¹ Bankovní dohled může sice pomocí pravidel obezřetného chování přispívat k posilování žádoucích podnětů managementu a vlastníků bank, a tak snižovat pravděpodobnost nežádoucích investic, u kterých je vysoká pravděpodobnost ztráty, ale to samo k efektivní alokaci vkladů způsobem, který by bankám zajistil přiměřeně vysoké a stabilní výnosy, nepostačuje. V situaci, kdy je ekonomika vystavena značnému stupni nejistoty a kdy se teprve dotváří personální a institucionální struktura pro činnost bankovního dohledu, je jeho schopnost přispívat k efektivní alokaci vkladů a ostatních finančních zdrojů bank ještě více ztížena než obvykle. Jak budeme diskutovat níže, možnost bankovního dohledu a ostatních orgánů státní regulace přispívat k efektivní alokaci zdrojů bank je rovněž omezena v důsledku *rozdílných podnětů* majitelů bank a bankovního dohledu.

Konečně třetí důležitou úlohou bankovního sektoru je zprostředkování platebního styku mezi jednotlivými subjekty. Každý bankovní sektor je vy-

¹ V té míře, v jaké však bankovní dohled přispívá k tomu, aby se banky vyhýbaly riskantnímu a nezodpovědnému chování, přispívá rovněž k důvěryhodnosti bank. Pokud by tato důvěryhodnost neexistovala, potom by pravděpodobně výše vkladů v bankách spíše klesala. Tento závěr však neplatí v situaci, kdy majitelé vkladů očekávají, že v případě potíží budou jejich vklady ochráněny z rozpočtových prostředků.

TABULKA 1 ČR: počet registrovaných firem a pracovníků v sektoru finančních služeb

	1990	1991	1992	1993
počet firem	18 837	178 993	955 647	1 118 637
počet pracovníků	27 697	37 409	50 932	64 621
počet firem na 1 pracovníka	0,68	4,78	18,7	17,3

pramen: Statistická ročenka ČR, 1995.

staven potenciálnímu riziku, že problémy vzniklé v důsledku chybné alokace zdrojů a následná bankovní krize ohrozí rovněž fungování platebního systému v ekonomice – což může nadále zvýšit negativní dopady bankovní krize na ekonomiku. Na počátku ekonomické reformy se výrazně zvýšila poptávka po bankovních službách souvisejících se zajištěním platebního styku (vedení podnikatelských účtů apod.). Jak ukazuje *tabulka 1*, počet registrovaných firem (a tudíž potenciálních zákazníků bankovních služeb) v letech 1990–1993 prudce vzrostl.

Samotný počet registrovaných firem nevyjadřuje přesně objem a složitost požadovaných bankovních služeb. Některé firmy byly založeny pouze formálně, aniž začaly vyvíjet podnikatelskou činnost, jiné firmy používaly bankovní služby pouze zřídka. Navzdory těmto výhradám je však zřejmé, že objem platebního styku mezi podniky se po zahájení reformy prudce zvýšil, mimo jiné z toho důvodu, že transakce, které dříve probíhaly v rámci jednoho podniku, se mnohdy po rozdělení podniků staly transakcemi mezi samostatnými subjekty a nabyly tudíž podoby peněžní transakce. Pokud jde o plnění jeho třetí tradiční úlohy, je nutné uznat, že český *bankovní* systém dosud zvládl zvýšené nároky spojené se zajištěním platebního styku bez vážnějších problémů.

Podívejme se nyní podrobněji na některá specifika českého bankovního sektoru, která přispěla k jeho současným problémům. Zajímá nás, jak byl vývoj v bankovním sektoru ovlivněn (1) ekonomickým prostředím, ve kterém banky fungovaly, (2) vnějším systémem kontroly činnosti bank (bankovní dohled, tržní disciplína), (3) vnitřním systémem kontroly (vlastnictví, management) a (4) přístupem státu k řešení problémů v bankovním sektoru. Budeme diskutovat, jak vývoj v těchto oblastech ovlivnil riziko nežádoucího výběru a morálního hazardu a jak přispěl ke vzniku současných problémů českého bankovního sektoru.

Ekonomické prostředí

Československo přistoupilo v roce 1991 k rychlé a rozsáhlé liberalizaci ekonomiky: byla liberalizována značná část cen, vstup nových ekonomických subjektů do nejrůznějších aktivit včetně zahraničního obchodu, navazování kontraktů, jakož i rozhodování jednotlivých subjektů o tom, co vyrábět, jak a pro koho. O tom, jakým způsobem ovlivnilo toto ekonomické „zemětřesení“ makroekonomický vývoj, vypovídají ukazatele shrnuté v *tabulce 2*.

Jak je z *tabulky* vidět, všechny makroekonomické ukazatele, o kterých jsme hovořili výše jako o potenciálních zdrojích potíží bank v období liberalizace, zaznamenaly především v letech 1990–92 nejen značné výkyvy, ale zároveň výrazné změny, které negativně ovlivňovaly finanční situaci klientů

TABULKA 2 ČR: vybrané makroekonomické ukazatele, 1990–96

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
změna HDP	-0,4	-14,2	-6,4	-0,9	2,6	4,8	4,6
míra inflace ^a	18,4	52,0	12,7	18,2	10,2	7,9	8,6
směnné relace	-6,4	-0,4	-2,2	3,5	5,2	1,2	0,7
reálný efektivní měnový kurz ^b	-20,7	14,7	17,3	14,7	8,8	3,8	6,2
kapitálový účet platební bilance [mil. USD]	147,2	-499,6	1,9	3 024,8	3 371,1	8 225,9	4 071,7
změna měnové zásoby M2	0,5	26,8	20,6	19,8	19,9	19,8	9,2

^a změna cenové hladiny ke konci roku

^b na základě jednotkových pracovních nákladů

pramen: MMF; ČSÚ; ČNB

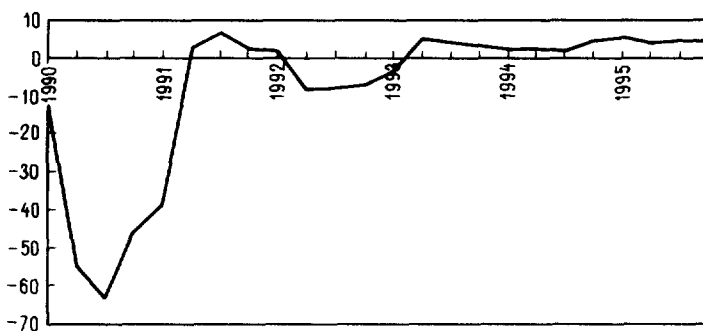
bank. Z důvodů, které souvisejí s poklesem domácí i části zahraniční (RVHP) poptávky po produkci tuzemských výrobců a s časovou asymetrií přizpůsobení nabídky, značně poklesla produkce. Pokles hospodářského růstu se nevyhnutně projevil ve finanční situaci podniků a v jejich schopnosti obsluhovat úvěry. Pokud bychom analyzovali hlouběji produkci v jednotlivých odvětvích, zjistili bychom navíc, že byla ovlivněna ve značně rozdílné míře, což dále ztěžovalo schopnost bank vyhodnocovat budoucí ziskovost investičních projektů jednotlivých výrobců. Lze samozřejmě argumentovat, že po přechodu od plánovaného hospodářství na tržní systém se otevřel značný prostor pro uspokojování dlouhodobě potlačovaných potřeb spotřebitelů, avšak působení zahraniční konkurence a omezené manažerské schopnosti domácích podnikatelů nezaručovaly, že tento potenciál pro uspokojování poptávky v tržních podmínkách bude automaticky zdrojem zisků podniků, a tudíž jejich schopnosti spláacet poskytnuté úvěry.

Vedle změn objemu a struktury poptávky byla finanční situace podniků ovlivněna v prvních letech ekonomické transformace i rozsáhlými změnami cenové hladiny. Podobně jako agregátní ukazatel produkce (HDP) skrýval značné rozdíly v rozsahu poklesu produkce v jednotlivých odvětvích, agregátní ukazatel míry inflace skrýval obdobné rozdíly, pokud jde o rozsah cenových pohybů v jednotlivých odvětvích a u jednotlivých výrobců. Jinými slovy: agregátní ukazatele míry inflace (růst spotřebitelských cen či cen výrobců) měřily pouze změnu kupní síly peněz. Z hlediska dopadu na finanční situaci jednotlivých výrobců, a tudíž z hlediska rizikovosti úvěrů poskytnutých jednotlivým výrobcům však byly mnohem důležitější změny relativních cen, např. relace mezi cenami vstupů a výstupů.

Zatímco rozsah růstu cenové hladiny bylo možné před zahájením liberalizace do určité míry předpovídat,² změny cen v jednotlivých odvětvích a u jednotlivých výrobců byly predikovatelné mnohem obtížněji. Podobně nejistý byl u jednotlivých odvětví a výrobců rozsah změn cen vstupů a výstupů (tzv. vnitřní cenové relace), které měly zásadní dopad na finanční hospodaření podniků, ale které byly do značné míry určovány obtížně predikovatelnými a jednotlivými výrobci ne vždy ovlivnitelnými faktory (např.

² I když pouze s omezenou přesností: projektovaný růst spotřebitelských cen v roce 1991 byl 30 %, skutečný růst přesáhl 50 %.

GRAF 2 ČR: reálná úroková míra z celkových úvěrů, 1990–95^a



^a Reálná úroková míra je vypočtena jako nominální úroková míra na počátku příslušného čtvrtletí minus změna cenové hladiny měřená indexem spotřebitelských cen během následujících 12 měsíců.

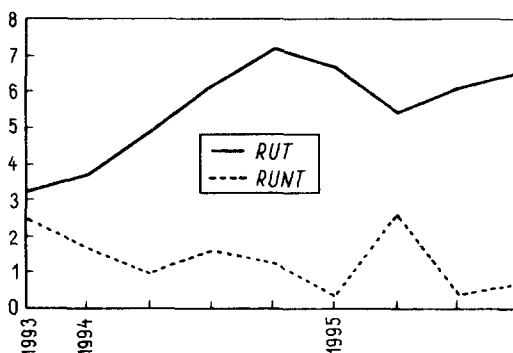
pramen: ČNB

struktura trhu, jeho vystavení zahraniční konkurenci apod.). Vyšší celková míra inflace bývá obvykle spojována i s vyšší četností a větším rozsahem změn relativních cen (a naopak); a podobně tomu bylo i v ČR. Vezmeme-li za základ cenovou hladinu v roce 1989 (1989 = 100), zjistíme, že v roce 1992 dosahovaly hodnoty indexu cen výrobců v jednotlivých oborech od 116,0 (jatečné a masné výrobky) po 299,9 (elektrické přístroje), přičemž pro celkový průmysl činil tento index 192,0.

Finanční situace podniků byla nepříznivě v nestejné a obtížně predikovatelné míře ovlivněna rovněž dopady vysoké a proměnlivé inflace na daňové zatížení a na reálné úrokové míry. Vyšší než očekávaná inflace a přecenění zásob umožnily státnímu rozpočtu získat od podniků v průběhu roku 1991 vyšší reálný objem daní, než s jakým původně počítal, ovšem s výsledným oslabením finanční situace podniků. Pokud jde o reálnou úrokovou míru, její vývoj zachycuje *graf 2*. Zatímco v počátečních měsících před cenovou liberalizací a po ní byla reálná úroková míra po několik měsíců záporná, míra inflace po cenové liberalizaci počátkem roku 1991 rychle poklesla a v důsledku mnohem pomalejšího poklesu nominální úrokové míry reálná úroková míra vzrostla. S výjimkou úvěrů poskytnutých v roce 1992, jejichž úrokové míry byly ovlivněny cenovým skokem v souvislosti s daňovou reformou počátkem roku 1993, dosahovala reálná úroková míra kladných hodnot.

Graf 2 však nevystihuje přesně pohyby reálné úrokové míry pro jednotlivé výrobce. Za prvé, z hlediska finanční situace výrobců je důležitější reálná úroková míra měřená nikoli spotřebitelskými cenami (takto deflované nominální sazby je vhodnější používat spíše v případě sledování reálné úrokové míry u vkladů, kde sledujeme, jak se měnila jejich kupní síla), ale cenami výrobců. Za druhé, agregátní index cen výrobců v sobě skrývá poměrně značné rozdíly, např. mezi růstem cen producentů obchodovatelného zboží a neobchodovatelného zboží a služeb. Jak můžeme vidět na *grafu 3*, pokud deflujeme nominální úrokovou míru růstem spotřebitelských cen v sektoru neobchodovatelného zboží, pro úvěry poskytnuté v roce 1995 dostaneme reálnou úrokovou míru zhruba ve výši 1 %, zatímco v sektoru obchodovatelného zboží, kde zahraniční konkurence udržuje růst cen na mnohem nižší úrovni, dosahuje reálná úroková míra 5–6 %. Od roku 1993 se rozdíl mezi tempem růstu cen – a tudíž mezi reálnými úrokovými mírami – v sektorech

GRAF 3 ČR: Reálné úrokové míry v sektoru obchodovatelného a neobchodovatelného zboží a služeb, 1993–95^a



^a RUT (RUNT) jsou reálné úrokové míry v sektoru obchodovatelného (neobchodovatelného) zboží a služeb vypočtené jako nominální úrokové míry deflované růstem spotřebitelských cen obchodovatelného (neobchodovatelného) zboží a služeb během následujících 12 měsíců.

pramen: ČNB

obchodovatelného a neobchodovatelného zboží zvyšuje. Za třetí, pokud bychom chtěli opravdu pečlivě posuzovat, jaký měla nominální úroková míra reálný dopad na jednotlivé podniky, museli bychom vzít v úvahu i vývoj cen jejich vstupů, a tudíž zkoumat vývoj jejich vnitřních směnných relací (změny cen vstupů a mezd versus změny cen výstupů).

Další faktor, který negativně ovlivnil finanční situaci podniků a zvýšil úvěrové riziko bank, bylo zhoršení směnných relací. V období 1990–92 dosáhlo kumulativní zhoršení směnných relací téměř 10 %. Podniky zapojené do zahraničního obchodu utrpěly tak zhoršení vnitřních cenových relací, protože se v průměru zvýšily ceny jejich zahraničních vstupů více než ceny jejich zahraniční produkce. Ačkoli byl negativní dopad zhoršených směnných relací částečně absorbován státním rozpočtem a náklady tohoto zhoršení rozloženy na celou ekonomiku, přesto představovaly změny směnných relací další nezanedbatelný negativní šok.

V roce 1994 a především v roce 1995 byl bankovní sektor v ČR vystaven dalšímu potenciálně nepříznivému vlivu – vysokému přílivu zahraničního kapitálu. Riziko, které s sebou přináší vysoký příliv zahraniční krátkodobé likvidity především pro částečně reformovaný, kapitálově slabší a ne vždy profesionálně dobře vybavený bankovní sektor, je podrobně dokumentováno u řady zemí [Schadler – Carkovic – Bennett – Kahn 1993], [Kahn – Reinhart 1995]. Vzhledem k velikosti ekonomiky téměř rekordní příliv krátkodobého kapitálu, zprostředkovaný do značné míry bankovním sektorem, zkomplikoval provádění měnové politiky centrální banky a zvýšil potenciální problémy bank v případě náhlého odlivu zahraniční likvidity či změny měnového kurzu.

Vnější systém kontroly

Vzhledem k tomu, že banky jsou výrazně náchylné k nežádoucímu výběru a morálnímu hazardu, které vyplývají z existence asymetrické informace jednotlivých subjektů, je důležité, aby byly vystaveny účinnému systému

vnější a vnitřní kontroly. Vnější kontrola může být vykonávána prostřednictvím státních orgánů (včetně centrální banky), které *dohlíží* na to, aby se banky chovaly žádoucím způsobem, anebo prostřednictvím tržního mechanismu, který *vytváří podněty* pro to, aby se banky chovaly žádoucím způsobem. Vnitřní kontrola činnosti bank je vykonávána vlastníky a manažery banky. Jak systém vnější, tak systém vnitřní kontroly byl vystaven v počátcích transformace značným požadavkům, což spolu s jeho nedostatky přispělo ke vzniku problémů v českém bankovním systému.

Na počátku ekonomické transformace docházelo teprve k vytváření tržního mechanismu, institucí a právního rámce fungování tržní ekonomiky. Nebylo tudíž realistické očekávat, že tržní mechanismus bude působit jako účinný prostředek vnější kontroly činnosti bank. Omezená účinnost tržního mechanismu kontroly znamenala vyšší požadavky na státní kontrolu, která byla svěřena centrální bance a ministerstvu financí. Obě tyto instituce spoluplytvářely pravidla fungování bankovního sektoru, regulovaly a monitorovaly vstup nových subjektů do odvětví a rozhodovaly o rozsahu a způsobu finanční pomoci bankám, které se staly nelikvidními či nesolventními. Centrální banka prostřednictvím bankovního dohledu vytvářela pravidla pro získávání zdrojů bank a pro jejich alokaci.

Vnější netržní systém kontroly, představovaný především bankovním dohledem, se nacházel v počáteční fázi transformace ve velice obtížné situaci a bylo téměř nemožné, aby z této situace vyšel s čistým štítem. Pro toto tvrzení lze uvést řadu důvodů. Za prvé, jak budeme diskutovat podrobněji níže, tržní mechanismus kontroly bank nefunguje efektivně ani ve vyspělých tržních ekonomikách a na počátku ekonomické transformace v ČR byla jeho omezení ještě výraznější. Rovněž mechanismus vnitřní kontroly neplnil vždy uspokojivým způsobem svoji úlohu. To znamená, že netržní mechanismus vnější kontroly nesl za vývoj v bankovním sektoru disproporcionální zodpovědnost. Za druhé, specifika ekonomického vývoje v průběhu transformace, diskutovaná výše, zvyšovala pravděpodobnost, že dojde k chybným rozhodnutím o alokaci úspor. Za třetí, počet bankovních subjektů a obchodovaných instrumentů rostl mnohem rychleji než schopnost bankovního dohledu monitorovat a efektivně vyhodnocovat potenciální riziko plynoucí z nových aktivit bank.³ Potenciálně špatné úvěry bylo obtížné odhalit i z důvodu rychlého růstu úvěrů, měnících se účetních postupů, nedostatečného poskytování informací ze strany bank o skutečné, nikoli vykazované platební schopnosti věřitelů atd.

Při hodnocení činnosti bankovního dohledu se rovněž často zapomíná na to, že intenzivnější činnost bankovního dohledu neznamena pouze přínosy v podobě nižší pravděpodobnosti vzniku bankovní krize, ale nese s sebou zároveň náklady v podobě omezování legitimních aktivit spojených s finančním zprostředkováním. Finanční zprostředkování je totiž svojí podstatou riskantní činností a příliš „horlivý“ bankovní dohled může nechtěně omezit financování prospěšných investičních projektů. Nelze tudíž jednoznačně tvrdit, že častější, intenzivnější a rozsáhlejší kontrola ze strany bankovního dohledu či ostatních institucí by přinesla jako celek pozitivní výsledky v tom smyslu, že by zabránila vzniku řady bankovních problémů bez toho, že by podstatnějším způsobem omezila efektivnost finančního zprostředkování. V podmínkách ekonomické transformace je trade-off mezi pří-

³ Toto zpoždění existuje ve všech zemích a není možné mu zcela zabránit.

nosy a náklady vnější netržní kontroly bank méně příznivý než v podmínkách ekonomicky a institucionálně stabilizovaných ekonomik.

Podívejme se nyní, jak doposud v ČR fungovala vnější kontrola bank prostřednictvím *tržního mechanismu*. Hlavní součástí ekonomické reformy je podstatné zvýšení úlohy tržního mechanismu a omezení úlohy státní regulace v ekonomice. Ve finančním sektoru však není z hlediska efektivnosti optimální změna relativní úlohy státu a trhu v průběhu ekonomické reformy tak značná a zřejmá jako v nefinančním sektoru. Důvodem je, že finanční sektor může vzhledem ke své úloze v ekonomice, vzhledem k charakteru své činnosti a vzhledem k problému asymetrické informace produkovat závažné negativní externality. Z tohoto důvodu patří ve všech tržních ekonomikách banky a ostatní finanční instituce k nejméně regulovaným oblastem podnikání. Ačkoli se bude v ČR postupem času posilovat úloha tržního mechanismu jako externího mechanismu dohledu nad činností bank, nelze předpokládat, že tržní mechanismus kontroly dosáhne stejné dominantního postavení jako v řadě jiných oblastí ekonomiky, především v nefinančním sektoru.

Tržní mechanismus ovlivňuje chování bank prostřednictvím působení ze strany jejich věřitelů, kteří monitorují finanční situaci bank, jejich chování, způsoby alokace aktiv, fungování vnitřních kontrolních mechanismů. V ideálním světě by věřitelé bank (většinou majitelé depozit) měli k dispozici všechny základní informace podstatné pro posouzení finanční situace bank a rovněž *zájem a schopnost* tyto informace využívat a tlačit banky k takovému chování, které je v jejich zájmu. Pokud určitá banka neumožňuje získat informace potřebné pro posouzení její současné a budoucí finanční situace, pokud není její vedení ochotno reagovat na tlak vyvíjený ze strany věřitelů a pokud pokračuje nadále v aktivitách, které jsou v rozporu se zájmy věřitelů, potom věřitelé reagují stažením vkladů z takové banky a jejich přesunem do jiné banky, která se bude chovat způsobem odpovídajícím zájmu věřitelů. Tento mechanismus realokace úvěrových zdrojů bude omezovat činnost bank, které se chovají z hlediska majitelů vkladů nežádoucím způsobem, a naopak bude posilovat finanční zdroje bank, které jednájí v souladu se zájmy věřitelů. I v takovémto systému bude docházet k selhání bank, avšak rozsah problémů individuálních bank bude omezený a nebude hrozit tím, že přeroste v systémovou krizi.

Bohužel, v realitě se situace od podobného ideálu mechanismu tržní kontroly liší, mnohdy podstatným způsobem.

Věřitelé bank nemají vždy k dispozici všechny informace potřebné pro posouzení finanční situace banky, pro kompetentní zhodnocení její schopnosti zajistit slíbené zhodnocení vkladů a dostát svým závazkům. Jednou z důležitých činností bank je produkovat informace o finanční situaci svých dlužníků, kterým poskytují úvěry. Tyto informace jsou soukromé; to znamená, že jsou v držení té banky, která je produkuje. Pokud by se staly tyto informace šířejí dostupnými, banka by přišla o část výnosů spojených s produkcí těchto informací, ačkoli by sama nesla náklady na jejich produkci. Dobrá znalost finanční situace a budoucích vyhlídek podniku má totiž podstatný význam pro posouzení úvěruhodných investičních projektů. Sběr a vyhodnocování těchto informací je nákladná činnost a z tohoto důvodu také banky často udržují dlouhodobé vztahy se svými klienty, aby mohly využít podrobné znalosti, které o nich mají. Časová a odborná náročnost správného vyhodnocení informací o finanční situaci dlužníků bank vytváří přirozené limity pro schopnost věřitelů bank posoudit rozhodování bank o alokaci úvěrů, pro-

tože vedení bank bude mít obvykle k dispozici podrobnější informace a bude mít lepší schopnost tyto informace správně vyhodnotit z hlediska dopadu na situaci banky.⁴ Banky navíc mnohdy poukazují na bankovní tajemství, které jim údajně neumožňuje poskytovat věřitelům všechny informace potřebné pro to, aby si mohli učinit představu o tom, nakolik jsou operace banky riskantní. Pokud v dané zemi nebudou existovat banky s výrazně otevřenější politikou informovanosti svých věřitelů, nebude působit nedostatek informovanosti jako podnět pro výběr jedné banky na úkor druhých.

I pokud by však měli věřitelé možnost a schopnost potřebné informace o činnosti banky shromažďovat a vyhodnocovat, nemusejí mít na této činnosti zájem. K nedostatku zájmu ze strany věřitelů může dojít ze dvou důvodů. Za prvé, věřitelé mohou nabýt dojmu, že vzhledem ke svému postavení nebudou schopni přinutit vedení banky ke změně činnosti tak, aby více odpovídala jejich zájmu. Drobní věřitelé se mohou případně domnívat, že za ně budou vykonávat monitorování velcí věřitelé, např. podniky či institucionální majitelé vkladů, a že se „povezou zadarmo“. Za druhé, věřitelé mohou být přesvědčeni, že jejich vklady jsou v bankách v bezpečí bez ohledu na to, zda činnost bank monitorují, či nikoli. Systém pojištění vkladů – který řada zemí včetně ČR uplatňuje – má zabránit hromadnému vybírání vkladů v případě problému některé z bank, a tak zabránit následné bankovní krizi, zároveň však snižuje zájem majitelů vkladů monitorovat chování bank. Riziko pasivního chování věřitelů bank – jejich nezájem o monitorování činnosti a finanční situace bank a o rozhodování se na základě těchto informací o alokaci svých úspor – je dále zvyšováno implicitním garantováním vkladů nad rámec daný zákonem. Implicitní pojištění vytváří očekávání – ať už oprávněná, či nikoli –, že stát v případě insolvence banky zajistí z veřejných zdrojů úhradu vkladů v plné výši.

Mechanismus vnější tržní kontroly prostřednictvím majitelů úspor doposud v průběhu transformace jako účinný nástroj ovlivňování chování bank nepůsobil. Majitelé úspor nebyli schopni získávat patřičné informace o činnosti bank, mimo jiné z důvodu nestandardního účetnictví, nedostatečné frekvence a rozsahu zveřejňování základních údajů o bankách, počáteční absence hodnocení finanční situace bank ratingovými agenturami, absence obchodování velkého objemu jejich akcií na burze a podobně. Vnější tržní kontrola bank byla dále oslabena malým soustavným a intenzivním zájmem většiny majitelů vkladů o finanční situaci bank. Z výše uvedených i jiných příčin byly náklady podobné činnosti vysoké a přínosy nízké či nejisté. Dlouhá historie fungování bankovního systému s dominantním postavením státu, které trvá do značné míry do současnosti, vytvořila poměrně silná očekávání, že stát je zároveň garantem vkladů. Skutečnost, že až na jednu výjimku (Česká banka) byly skutečné ztráty majitelů vkladů v důsledku chybných či přímo kriminálních aktů vedení a majitelů bank prakticky nulové, tato očekávání pouze upevnila.

I pokud nevytvářejí tlak na patřičné chování bank majitelé drobných vkladů, za normálních okolností ho vytváří alespoň velcí institucionální věřitelé, včetně ostatních bank, které mohou podstatným způsobem ovlivňovat přístup především menších bank bez vlastních zdrojů vkladů ke zdrojům na mezibankovním trhu. Jedním z takových velkých věřitelů bývá mnohdy i stát, jehož vklady mohou podstatně rozšířit dostupné zdroje bank.

⁴ Toto informační omezení neplatí jenom pro subjekty tržní kontroly, ale – byť v menší míře – i pro bankovní dohled.

V ČR však ani tento mechanismus vnější kontroly nefungoval žádoucím způsobem. Jak dosvědčují některé epizody, např. s Kreditní a průmyslovou bankou Plzeň, stát neukládal vždy své vklady do bank tak, aby stimuloval jejich obezřetné chování. A pokud jde o působení ostatních velkých věřitelů, zkušenosti jsou v lepším případě nejednoznačné. Segmentace českého bankovního sektoru a nerovné postavení malých a velkých bank nevytvářely vhodné prostředí pro vzájemné působení směrem k obezřetnému chování. Je sice pravda, že velké banky, především Česká spořitelna, které poskytují malým bankám část finančních zdrojů, reagovaly na signály o problémech malých bank tím, že jim pozastavily poskytování zdrojů na mezibankovním trhu. Nakolik však lze toto opatření považovat za snahu účinně monitorovat obezřetné chování malých bank a nakolik pouze za reakci na problémy, když již nabyly značných rozsahů, není zřejmé. Navíc malé banky nemohou vzhledem k asymetrickému vztahu vůči velkým bankám samy chování velkých bank ovlivňovat.

Struktura českého bankovního sektoru – s jeho segmentací na skupinu velkých a malých bank – snižuje efektivnost tržního mechanismu monitorování i z dalšího důvodu. Obecně totiž platí, že čím je banka větší a čím důkladnější má postavení na trhu, tím méně je pravděpodobné, že stát připustí, aby došlo v případě nahromadění problémů k jejich vyřešení tržní cestou, to znamená k likvidaci aktiv banky a k uspokojení věřitelů v míře závislé na výnosu z této likvidace. To znamená, že u velkých bank nebudou mít věřitelé takovou motivaci monitorovat jejich činnost jako v případě bank malých, kde by jejich pád nezpůsobil tak výrazné ekonomické a politické dopady jako v případě bank velkých. Pokud je navíc banka do určité míry vlastněna státem a krach banky by mohl být interpretován jako selhání státu při výkonu jeho vlastnických práv,⁵ potom je riziko nedostatečného zájmu věřitelů monitorovat své banky ještě vyšší.

Opakované snahy o rekapitalizaci českých bank po zahájení reformy, zavedení povinného systému pojištění vkladů, dominantní postavení velkých českých bank při shromažďování vkladů a poskytování úvěrů, jakož i v řadě dalších tradičních i netradičních činností vytvořily prostředí pro nízkou účinnost vnějšího monitorování a kontroly jako nástroje obezřetného chování bank. Vedení velkých bank si je vědomo praktické nepřijatelnosti tržního způsobu řešení případných potíží insolvence, což podstatným způsobem zvyšuje riziko morálního hazardu. Pokud bychom předpokládali, že majitelé vkladů budou dobře informováni o způsobech, jakým bude naloženo s jejich penězi, a pokud by zároveň byli přesvědčeni o tom, že stát jim v případě nouze nepřijde na pomoc, patrně by došlo k úbytku vkladů v bankovním sektoru. Kolik střadatelů by zapůjčilo např. svoje úspory přímo bez bankovního zprostředkování Vladimíru Stehlíkovi na financování investic či provozu v kladenských hutích? Do banky, která podobným způsobem naloží s jejich vklady, svěří však peníze bez váhání.

Systém vnitřní kontroly

Situace v českém bankovním sektoru byla v průběhu reformy ovlivněna nejen omezeními na straně vnější kontroly a monitorování činnosti bank,

⁵ Při výkonu vlastnických práv státu se lze spoléhat pouze na dobrou vůli příslušných státních úředníků, která je v porovnání se ziskovým motivem (resp. s motivem „přežití“) soukromých vlastníků velice vrtošivá a nespolehlivá.

ale rovněž neuspokojivým stavem, pokud jde o systém vnitřní kontroly, kontroly vykonávané samotnými vlastníky a vedením bank. Způsob a kvalita, v jakých budou v bance fungovat vnitřní kontrolní mechanismy, které mají zabránit nežádoucímu chování, závisejí podobně jako v případě vnější kontroly do značné míry především na schopnosti a motivaci majitelů a vedení banky provozovat její činnost způsobem žádoucím z hlediska majitelů vkladů.

Opět začneme tím, jak by situace fungovala za optimálních podmínek. Vlastníci banky by měli mít zájem na tom, aby banka efektivně fungovala jako zprostředkovatel alokace úspor do míst s jejich největším zhodnocením, tedy aby jim tato činnost přinášela největší zisk, který by mohli vynaložením svých finančních prostředků (jejichž pomocí upsalí základní kapitál nebo zakoupili akcie již existující banky) a schopností dosáhnout. Vedení bank, kterému by majitelé svěřili každodenní operativní činnost bank, by naopak mělo zájem vést banku ke spokojenosti jejích majitelů (čili maximalizovat zisk a hodnotu akcií) a za tuto činnost by byli příslušným způsobem odměněni.

Pro to, aby vnitřní kontrola takto ideálně fungovala, musejí existovat opět předpoklady jak na straně schopností, tak na straně motivace majitelů a managementu bank. Specifika činnosti bank, především skutečnost, že shromažďují značné množství hotovosti, však vytvářejí vhodné prostředí pro vznik problémů nežádoucího výběru a morálního hazardu. Problém nežádoucího výběru v tomto případě spočívá v tom, že do odvětví bankovníctví budou přitahovány osoby, které budou očekávat, že založením banky budou maximalizovat soukromý zisk způsobem odporujícím zájmům majitelů vkladů.⁶ Riziko nežádoucího výběru je dále zvyšováno v důsledku výše diskutovaných slabín systému vnější kontroly. Tyto slabiny tak přispívají ke vzniku rizika morálního hazardu, čili ke vzniku takového chování majitelů a managementu bank, které poškozují zájmy majitelů vkladů.⁷

V podmínkách transformace české ekonomiky existovaly pro vznik problému nežádoucího výběru příznivé podmínky. Makroekonomické prostředí pro vyhodnocování vhodných projektů a úvěrového rizika nebylo v průběhu transformace jednoduché. Toto prostředí negativně ovlivňovalo očekávaný zisk z tradičních bankovních operací, především zisk z poskytování úvěrů upravený o riziko nesplacení půjčky.⁸ Probíhající privatizace a koncentrace vlastnictví aktiv v nefinančním sektoru spolu s nezanedbatelným objemem volných finančních prostředků, které byly k dispozici v bankovním sektoru či v rukou střadatelů zamýšlejících svoje peníze do bankovního sektoru uložit, vytvářely na druhé straně prostor a podněty

⁶ Majitelé úspor nemají stejné informace jako vedení či majitelé banky, pokud jde o způsob nakládání s vklady. Pokud by měli majitelé úspor přesné informace o podnikatelských záměrech některých bank a pokud by existovala nenulová pravděpodobnost, že jejich ztráty nebudou plně uhrazeny z fondu pojištění vkladů či ze státních prostředků, v řadě případů by „bankéři“ na své záměry stěžejí vklady či jiné zdroje získali. Existence asymetrické informace však tuto potenciální překážku financování příliš rizikových či ex ante pro banku ztrátových projektů do značné míry odstraňuje.

⁷ Problém morálního hazardu nemusí být přitom výsledkem nežádoucího výběru a vstupu „nežádoucích“ osob do bank: zájem na „nemorálním“ chování mohou mít i majitelé, kteří původně založili banku s úmyslem vést ji žádoucím způsobem.

⁸ Někteří bankéři se netajili tím, že poskytování úvěrů pro ně není zajímavá činnost. Jeden akcionář a člen dozorčí rady uvádí, že „bankovní podnikání založené na poskytování úvěrů je v této zemi velmi riskantní a málo výnosné“ [Ferenc 1997].

pro využití bankovních licencí k „netradičnímu“ podnikání.⁹ Do bankovního sektoru tak byly vedle poctivých uchazečů o bankovní licenci přitahovány i „nežádoucí“ osoby, jejichž záměrem nebylo efektivně poskytovat bankovní služby, ale využít pasiva banky pro vlastní obohacení způsobem, který ohrožoval či přímo poškozoval finanční situaci banky a její věřitele. Tyto podněty, spolu s nevyhnutelně omezenou schopností bankovního dohledu odlišovat nežádoucí osoby, vedly v řadě případů ke vzniku bank, ve kterých vnitřní kontrola de facto ztrácela smysl, neboť nebyla v zájmu jejich majitelů.

Centrální banka spolu s ministerstvem financí sice postupovaly při udělování bankovních licencí poměrně přísně¹⁰, avšak z řady důvodů¹¹ nebylo možné zcela zabránit tomu, aby do bankovního sektoru pronikly osoby, které v lepším případě neměly odbornou schopnost banku efektivně vést či v horším případě tuto schopnost použily pro sledování svých cílů, které s bankovní činností nesouvisely. Výsledkem byl vznik několika bank, jejichž činnost skončila poměrně brzy se značnými ztrátami – měreno v poměru k jejich aktivům.

Kromě specifických podnětů vytvářejících riziko nežádoucího výběru byla vnitřní kontrola bank oslabena rovněž v důsledku morálního hazardu čili rizika, že vlastníci se budou chovat způsobem odporujícím zájmu stádatelů, kteří bance svěřili svoje peníze. Problém morálního hazardu oslabuje vnitřní kontrolu činnosti bank z toho důvodu, že zvyšuje zájem majitelů bank investovat cizí zdroje riskantním (nemorálním) způsobem, přičemž potenciální vyšší zisky z riskantnější investice jsou internalizovány majiteli, zatímco případné ztráty externalizovány – přeneseny na majitele vkladů či na stát.

Problém nežádoucího výběru i morálního hazardu je možné částečně snížit požadavky na přiměřené kapitálové vybavení banky. Vedle toho, že poskytuje rezervy pro překonání krátkodobých potíží, vlastní kapitál banky plní důležitou úlohu v tom, že sladuje zájmy majitelů a věřitelů banky. Pokud by banka byla ztrátová, věřitelé by sice přišli o své vklady, ale majitelé bank by rovněž přišli o svůj kapitál. Riskantní podnikání by pro ně tudíž nebylo hrou s potenciální vysokou výhrou při neexistujících či minimálních ztrátách a jejich chování by více odpovídalo zájmům věřitelů banky. Kapitálové vybavenost však působila na sladění zájmů majitelů a věřitelů bank pouze omezeným způsobem. V roce 1990 postačovala pro vznik banky výše základního jmění 50 milionů Kčs, neboť důraz byl v té době kladen především na podporu vstupu nových bank do odvětví a na rozvoj konkurence. Navíc není zřejmé, do jaké míry představoval základní kapitál vlastní peníze zakladatelů bank a do jaké míry byl získán na úvěr či jinými prostředky. Obě tyto skutečnosti oslabovaly působení základního kapitálu jako faktoru

⁹ Mezi „netradiční“ způsoby podnikání lze uvést např. založení banky za účelem jejího vyplnění či za účelem získání úvěrů pro spřízněné osoby a firmy. Diskuzi podmínek pro plnění bank viz [Ackerlof – Romer 1993]. Tento článek ukazuje, že problém ekonomické kriminality v oblasti bankovníctví se nevyhýbá ani vyspělým zemím.

¹⁰ Jak se uvádí v analýze ČNB o vývoji bankovního sektoru, v průběhu let 1990–92 byla řada uchazečů o bankovní licence odrazena požadovanými předpoklady a řada projektů na založení banky byla vzhledem k pochybnému původu základního kapitálu zamítnuta. Viz [ČNB 1996].

¹¹ Skutečnost, že se prakticky nikdo z občanů žijících v Československu nemohl počátkem 90. let prokázat zkušeností s podnikáním v oblasti bankovníctví, byla jedním z hlavních důvodů omezujících schopnost minimalizovat v průběhu licenčního řízení riziko nežádoucího výběru.

omezujícího riziko morálního hazardu. Tento problém byl později částečně zmírněn zvýšením požadované kapitálové vybavenosti až na 500 milionů Kč v roce 1993, ovšem v té době již byla převážná většina bankovních licencí udělena a existující banky byly schopny požadované navýšení kapitálu uskutečnit způsobem, který nemusel vždy vést k podstatnému snížení rizika morálního hazardu.

Vedle problémů spojených s motivací vlastníků bank existuje i riziko nežádoucích podnětů a chování manažerů bank, kteří se mohou zaměřovat spíše na sledování vlastních cílů (drahá auta, luxusně vybavené kanceláře) než na maximalizaci zisku. V průběhu transformace české ekonomiky působily některé faktory, které systém vnitřní kontroly chování managementu oslabovaly. Za prvé, vlastnická struktura bank nebyla vždy koncentrovaná, neumožňovala aktivně a účinně vykonávat vlastnická práva. To souvisí mimo jiné s problémy asymetrické informace a s menší schopností především drobných akcionářů shromažďovat a vyhodnocovat informace o chodu banky a o její finanční situaci. Za druhé, na počátku transformace neexistoval trh manažerů, který by umožnil manažery podávající slabý výkon nahradit lepšími. Za třetí, manažeri bank pracují z povahy své činnosti s rizikem. Pokud dobře nerozumí jeho povaze, pro banku to může mít nákladné důsledky i v případě, kdy banku vedli s čistým úmyslem. Konečně, za čtvrté, manažeri v českých bankách mají většinou mnohem silnější pozici a mnohem větší svobodu rozhodování, než je obvyklé, neboť orgány zastupující majitele nevykonávají obvykle účinnou kontrolu hospodaření bank. Spolu s omezenou kvalitou auditů bank rozšiřovala silná pozice managementu bank ve vztahu k akcionářům jejich prostor pro nežádoucí chování.

Prístup státu k řešení problémů bank

Podobně jako komerční banky v ostatních bývalých centrálně plánovaných ekonomikách rovněž komerční banky v Československu a posléze v ČR zdědily z období centrálního plánování strukturu aktiv, která nebyla v částečně liberalizovaném prostředí schopna financovat závazky a provozní náklady bank. Téměř neexistující kapitálové vybavení nově vzniklých komerčních bank vytvářelo tradiční riziko neopatrného chování a neschopnosti pokrýt z kapitálových rezerv, a tudíž lokalizovat přechodné problémy likvidity. Nebylo pochyb o tom, že v dané situaci nejsou banky schopné vlastními silami zajistit bezproblémový chod, a byla nezbytná finanční podpora státu. Vznik Konsolidační banky, rekapitalizace bank z prostředků státního rozpočtu a odkoupení některých špatných úvěrů měly posílit finanční situaci bank a umožnit, aby mohly začít fungovat bez zátěže úvěrů z minulého režimu, která by mohla deformovat jejich rozhodnutí o alokaci nových úvěrů.

V roce 1996, v rámci tzv. konsolidačního programu II, přistoupila centrální banka k dalším opatřením, která měla ochránit majitele vkladů v bankách před důsledky špatné finanční situace u většiny tzv. malých bank. Výplata vkladů v insolventních bankách prakticky do výše 100 procent sice zabránila nepopulárním ztrátám majitelů vkladů a mohla zabránit širšímu problému vzniku nedůvěry v celý bankovní systém, ale toto opatření zároveň působí negativně na chování majitelů bank i věřitelů, oslabuje účinnost vnitřní i vnější kontroly činnosti bank, a tudíž vytváří do budoucna předpoklady pro zvýšené riziko morálního hazardu a nedostatečnou motivaci jednotlivých subjektů toto riziko minimalizovat. Snaha centrální banky pře-

nést část nákladů spojených s alokací ztrát některých bank na jejich majitele je sice krok správným směrem, avšak není zřejmé, nakolik toto opatření zlepší podmínky pro účinnější vykonávání vnitřní i vnější kontroly.

Závěr

Problémy českých bank nejsou ani svou podstatou, ani svým rozsahem neobvyklé. Bankovní krize v ČR v letech 1994–96 nenabyla takového rozsahu, aby podstatně snížila důvěryhodnost bankovního sektoru. Důvěryhodnost bankovního sektoru však byla zachována s podstatným vynaložením veřejných finančních zdrojů. Otázkou zůstává, zda tato investice přinese požadované výnosy v podobě efektivnějšího a silnějšího bankovního sektoru, který bude schopen plnit funkci finančního zprostředkování bez periodicky se opakujících problémů vyžadujících finanční podporu z veřejných prostředků. Vzhledem k některým negativním dopadům dosavadních záchranných akcí na motivaci ekonomických subjektů věnovat kontrole činnosti bank patřičnou pozornost není přílišný optimizmus na místě.

Pokud jde o rozsah finančního zprostředkování měřený podílem bankovních vkladů na HDP, český bankovní sektor patří k zdaleka nejrozvinutějším v transformujících se ekonomikách. Z toho však zároveň vyplývá, že negativní důsledky jeho případných problémů pro reálnou ekonomiku mohou být značné. Efektivně fungující bankovní sektor představuje v současné situaci prakticky nulového významu kapitálového trhu jako zdroje nových finančních prostředků důležitý zdroj růstu investic a produkce a jeho snížená schopnost shromažďovat a efektivně alokovat úspory může naopak přispět ke zpomalení hospodářského růstu. Pozornost, kterou je tudíž nutné vývoji v bankovním sektoru věnovat, není možné přecenit.

Řada problémů, které v českém bankovním sektoru v průběhu transformace vznikly, byla vyvolána nutností volit mezi různými navzájem se vylučujícími přínosy. Typickou ukázkou byla nutnost volby mezi relativně liberálním udělováním licencí a rizikem neexistence konkurence v bankovním sektoru a neexistence jeho schopnosti uspokojit prudce rostoucí poptávku po bankovních službách.¹²

Pro budoucí zdravý vývoj bankovního sektoru je vzhledem ke specifické povaze bankovní činnosti nezbytné, aby účinněji fungoval systém vnější (tržní i státní) a vnitřní (vlastníci a manažeři) kontroly činnosti bank. Jak jsme diskutovali v tomto článku, v dosavadním průběhu transformace české ekonomiky působila a nadále působí řada faktorů, které intenzitu a účinnost vnitřní a vnější kontroly ztěžují.

Z diskuze existujících problémů omezujících účinnost kontroly činnosti bank vyplývají opatření, která by měla v budoucnu *omezit* výskyt finančních problémů a zabránit vzniku nových bankovních krizí. V obecné rovině lze tato opatření označit jako posílení *schopnosti a podnětů* jednotlivých účastníků (majitelů vkladů, bankovního dohledu a ostatních orgánů státu, vlastníků a managementu bank) vykonávat účinný dohled nad činností bank a provozovat banky způsobem odpovídajícím zájmu těch, kteří jejich existenci v první řadě umožňují, totiž majitelů úspor. K tomu je zapotřebí, aby se pro jednotlivé subjekty zvýšily náklady nevykonávání či neúčinného

¹² Někteří ekonomové argumentují, že příliš liberální udělování licencí bylo jednou z příčin problémů bank ve východní Evropě – viz např. [Juan 1996].

vykonávání kontroly a zároveň aby se zvýšily přínosy vykonávání účinné kontroly. Pro jednotlivé subjekty, především pro subjekty vnější kontroly, budou vždy existovat překážky v podobě nedostatečných informací, v podobě spoléhání se na ostatní či v podobě implicitní státem financované záchranné sítě. Cílem není a ani nemůže být dosáhnout ideální stav, ale neustále usilovat o to, abychom se k němu přibližovali. Pokud tento článek identifikoval některé cesty, které k tomuto cíli vedou, potom splnil svůj účel.

Za prvé, vzhledem k tomu, že bankovní systém nemůže kvůli povaze finančního zprostředkování fungovat efektivně bez určitého stupně důvěry v jeho finanční zdraví a ve schopnost managementu bank, vstup do této oblasti podnikání musí být omezen na osoby, které splňují kritéria morální integrity a profesionální schopnosti. Pokud jde o vlastníky bank, vložení jejich vlastních peněz s jasným původem musí být nezbytnou podmínkou.

Za druhé, je nezbytné posílit *schopnosti a podněty* jednotlivých účastníků (majitelů vkladů, bankovního dohledu a ostatních orgánů státu, vlastníků a managementu bank) vykonávat účinný dohled nad činností bank a provozovat banky způsobem odpovídajícím zájmu těch, kteří jejich existenci v první řadě umožňují, totiž majitelů úspor. K tomu je zapotřebí, aby se pro jednotlivé subjekty zvýšily náklady nevykonávání či neúčinného vykonávání kontroly a zároveň aby se zvýšily přínosy vykonávání účinné kontroly. Pro jednotlivé subjekty, především pro subjekty vnější kontroly, budou vždy existovat překážky v podobě nedostatečných informací, v podobě spoléhání se na ostatní či v podobě implicitní státem financované záchranné sítě.

Za třetí, adekvátně zpřístupnění vstupu do podnikání v oblasti bankovníctví musí být usnadněn výstup z tohoto odvětví insolventním bankám. Pokud nebudou insolventní banky rychle zavřeny, porostou náklady na vyřešení jejich ztrát a budou se vytvářet nežádoucí podněty, které budou zvyšovat pravděpodobnost krizí v budoucnu.

LITERATURA

ACKERLOG, G. A. – ROMER, P. M.: Looting : The Economic Underworld of Bankruptcy for Profit. Brookings Papers on Economic Activity, 1993, č. 2.

ČNB: Bankovní sektor v období transformace. 1996.

FERENC, J.: Nejde o způsob, ale o výsledek. Respekt, 1997, č. 8.

JUAN, A. de: The Roots of Banking Crisis: Microeconomic Issues and Supervision and Regulation. In: Hausmann, R. – Rojas-Suárez, L. (ed.): Banking Crisis in Latin America. Inter-American Development Bank, Washington, D. C., 1996.

KAHN, M. S. – REINHART, C. M. (ed.): Capital Flows in the APEC Region. IMF Occasional Paper, 122, Washington, D. C. 1995.

SCHADLER, S. – CARKOVIC, M. – BENNETT, A. – KAHN, R.: Recent Experience with Surges in Capital Flows. IMF Occasional Paper, 108, Washington, D. C. 1993.

SUMMARY

Problems in the Czech Banking Sector

Jiří JONÁŠ – The Representative of the CR by IMF

Following the first article published in *Finance a Uvěr* 8/97, this article focuses on the problems of the Czech banking sector. It discusses in some detail the effects on banks of macroeconomic developments and systems of internal and external bank control. Of special interest is the discussion of how macroeconomic developments affect the ability and the propensity of individual economic agents to monitor bank activities and steer them toward efficient intermediation. The role of the state in addressing banks' problems is briefly discussed. The final section gives some suggestions for improving the functioning of banks.