ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 9.4.2018
COM(2018) 172 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με τις επιπτώσεις του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 και της οδηγίας 2013/36/ΕΕ στον οικονομικό κύκλο

{SWD(2018) 89 final}

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με τις επιπτώσεις του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 και της οδηγίας 2013/36/ΕΕ στον οικονομικό κύκλο

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Σύμφωνα με το άρθρο 502 του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου[1], η Επιτροπή οφείλει να εξετάζει σε περιοδική βάση εάν οι ρυθμιστικές απαιτήσεις με ευαισθησία ως προς τον κίνδυνο, όπως έχουν θεσπιστεί στον συγκεκριμένο κανονισμό και στην οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου[2], δημιουργούν ακούσιες φυλοκυκλικές επιπτώσεις μέσω της ενίσχυσης της ενδογενούς σχέσης μεταξύ του χρηματοπιστωτικού συστήματος και της πραγματικής οικονομίας, ενισχύοντας κατά αυτό τον τρόπο τον πραγματικό οικονομικό κύκλο.

2. Η Επιτροπή καλείται να υποβάλει πρόταση για τυχόν κατάλληλα διορθωτικά μέτρα, σε περίπτωση που εντοπιστούν τέτοιες φιλοκυκλικές επιπτώσεις. Συνεπώς, ο ειδικός στόχος της παρούσας έκθεσης είναι να αναλυθεί κατά πόσο υπάρχουν ενδείξεις ότι οι διατάξεις του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 και της οδηγίας 2013/36/ΕΕ συμβάλλουν στη δημιουργία τυχόν φιλοκυκλικών επιπτώσεων των απαιτήσεων για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας.

3. Η Επιτροπή κατάρτισε το 2010 και το 2012 προγενέστερες και παρεμφερείς εκθέσεις σχετικά με τη φιλοκυκλικότητα των απαιτήσεων για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας[3]. Η παρούσα τρίτη έκθεση είναι η πρώτη που καταρτίζεται δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013. Η παρούσα τρίτη έκθεση βασίζεται σε μια ειδική έκθεση της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών (ΕΒΑ), η οποία περιλαμβάνει συνεισφορές από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ), την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και τις αρχές των κρατών μελών της ΕΕ[4]. Εδράζεται επιπλέον σε ευρύτερη ανασκόπηση της βιβλιογραφίας.

4. Υπάρχει ευρεία συναίνεση μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών και των ακαδημαϊκών ότι το χρηματοπιστωτικό σύστημα είναι εγγενώς ασταθές και υπόκειται σε κινδύνους οι

---

1 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 (ΕΕ L 176 της 27.6.2013, σ. 1)

2 Οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ (ΕΕ L 176 της 27.6.2013, σ. 338).

3 SEC(2010)754, COM (2012) 400.

4 Έκθεση της ΕΒΑ δυνάμει του άρθρου 502 του ΚΚΑ, η οποία εκδόθηκε στις 22 Δεκεμβρίου 2016 (EBA-Op-2016-24): https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1701905/Report+on+the+Cyclicality+of+Capital+Requirements+%28EBA-Op-2016-24%29.pdf

οποίοι μπορούν να έχουν σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις για την πραγματική οικονομία, σε περίπτωση που υλοποιηθούν. Αυτό αποδεικνύει επίσης η ιστορική πείρα. Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση που ξέσπασε πριν από μία δεκαετία αποτέλεσε μια έντονη υπενθύμιση. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί αυτή η χρηματοπιστωτική αστάθεια, οι χρηματοπιστωτικές ρυθμίσεις και η μακροπροληπτική πολιτική αποσκοπούν στον περιορισμό του συστημικού κινδύνου. Έχοντας κατά νου τα διδάγματα που έχουμε αποκομίσει από την κρίση, η διασφάλιση επαρκώς υψηλών κεφαλαιακών επιπέδων, ιδίως για τις τράπεζες, θεωρείται εν γένει ότι μειώνει την πιθανότητα για συστημικές χρηματοπιστωτικές κρίσεις, καθώς και το κόστος τους σε περίπτωση που προκύψουν.

5. Ωστόσο, οι απαιτήσεις για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας για τη διασφάλιση επαρκών κεφαλαίων ενδέχεται να καταστούν από μόνες τους πηγή αστάθειας, δεδομένου ότι η προσέγγιση με βάση τον κίνδυνο που ακολουθείται στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 και της οδηγίας 2013/36/ΕΕ συνεπάγεται ότι οι απαιτήσεις για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας καθίστανται λιγότερο αυστηρές σε περιόδους ανάπτυξης και περισσότερες αυστηρές σε περιόδους ύφεσης. Αυτή η φιλοκυκλικότητα των απαιτήσεων για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας αποτελεί καίριας σημασίας δυνητικό εξωγενή παράγοντα του χρηματοπιστωτικού συστήματος, ο οποίος μπορεί να προκαλέσει κινδύνους για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και, συνεπώς, απασχολεί τις ρυθμιστικές αρχές.

6. Η παρούσα έκθεση εξετάζει κατά πόσο οι απαιτήσεις για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας είναι φιλοκυκλικές και, εάν αυτό ισχύει, κατά πόσο έχουν αντίκτυπο στο επίπεδο κεφαλαίου που κατέχουν ή επιθυμούν να κατέχουν οι τράπεζες.

2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

7. Το ζήτημα της φιλοκυκλικότητας των απαιτήσεων για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας είναι καταρχάς εμπειρικής φύσεως. Από πρόσφατες βιβλιογραφικές έρευνες προκύπτει ότι τα στοιχεία για τον μακροπρόθεσμο αντίκτυπο αλλαγών στις απαιτήσεις για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας στο επίπεδο ή στον ρυθμό αύξηση του τραπεζικού δανεισμού είναι περιορισμένα και μάλλον αμφισβητήσιμα, ακόμη και αν καταγράφονται αρνητικές βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις. Προκειμένου να αποσαφηνίσει περαιτέρω το ζήτημα, η έκθεση της ΕΒΑ εξετάζει στοιχεία για την Ένωση σχετικά με τις φιλοκυκλικές επιπτώσεις των πρόσφατων ρυθμίσεων στις απαιτήσεις για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας για τις τράπεζες. Στο πλαίσιο της έκθεσης της ΕΒΑ χρησιμοποιούνται πληροφορίες που είναι διαθέσιμες από δημόσιες πηγές, καθώς και ειδικά δεδομένα που έχουν συλλεγεί από τις εθνικές αρμόδιες αρχές. Τα εμπειρικά στοιχεία που εξετάζονται καλύπτουν συγκεντρωτικά στοιχεία και στοιχεία από το μικροοικονομικό επίπεδο σχετικά με το εάν οι απαιτήσεις για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας των τραπεζών αντικατοπτρίζουν την εξέλιξη του συνολικού οικονομικού κύκλου, καθώς και αναλύσεις παλινδρόμησης.

8. Τα δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν από την ΕΒΑ καλύπτουν κυρίως το χρονικό διάστημα 2008-2015, δηλαδή την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και τα απότοκά της. Εκτός από συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία και δεδομένα ερευνών, η ΕΒΑ βασίζεται σε ένα δείγμα 144 μεμονωμένων τραπεζών που δραστηριοποιούνται σε 13 χώρες της Ένωσης και του ΕΟΧ και αντιπροσωπεύουν περίπου το 95 % των συνολικών στοιχείων ενεργητικού του τραπεζικού τομέα της Ένωσης. Το δείγμα περιλαμβάνει τράπεζες με διαφορετικές κλίμακες λειτουργίας,

από διεθνείς συστημικές τράπεζες μέχρι τράπεζες που δραστηριοποιούνται μόνο σε εγχώριο επίπεδο. Καλύπτει τράπεζες με διαφορετικά επιχειρηματικά μοντέλα, συμπεριλαμβανομένων των τραπεζών λιανικής και των εμπορικών τραπεζών, παγκόσμιες τράπεζες, καθώς και μια σειρά τραπεζών με πιο εξειδικευμένες δραστηριότητες, όπως η έκδοση καλυμμένων ομολόγων ή η επενδυτική τραπεζική.

3. ΒΑΣΙΚΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ

9. Τα επίπεδα του δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας του τραπεζικού τομέα της Ένωσης έχουν αυξηθεί σημαντικά από τότε που θεσπίστηκαν για πρώτη φορά απαιτήσεις για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας με ευαισθησία ως προς τον κίνδυνο. Η αύξηση επιταχύνθηκε από το 2014 με την εφαρμογή των απαιτήσεων για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας που ορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) 575/2013 και στην οδηγία 2013/36/ΕΕ. Η σημαντική αύξηση του κεφαλαίου οφείλεται πρωτίστως στην αύξηση των απαιτήσεων κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 παρά στη φιλοκυκλικότητα των υποκείμενων παραμέτρων κινδύνου που βασίζονται σε εσωτερική διαβάθμιση, και ιδίως στην πιθανότητα αθέτησης και στη ζημία σε περίπτωση αθέτησης. Αυτές οι παράμετροι κινδύνου παρέμειναν σχετικά σταθερές κατά τη δειγματική περίοδο, η οποία καλύπτει μια σοβαρή οικονομική ύφεση στην πλειονότητα των κρατών μελών. Αυτή η σταθερότητα μπορεί να αποδοθεί στην αναδιάρθρωση του ενεργού χαρτοφυλακίου των τραπεζών. Τα συνολικά επίπεδα του δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας έχουν αυξηθεί ταχύτερα από τους απαιτούμενους ελάχιστους κανονιστικούς δείκτες, γεγονός που θα μπορούσε να αντικατοπτρίζει μια προτίμηση των τραπεζών για πρόσθετο περιθώριο ελιγμών όσον αφορά τα κεφαλαιακά τους αποθέματα ασφαλείας σε περίοδο αβεβαιότητας.

10. Σε αντίθεση με την αύξηση των υποχρεωτικών και συνολικών κεφαλαιακών αποθεμάτων, οι δείκτες για τα συνολικά σταθμισμένα ως προς τον κίνδυνο στοιχεία ενεργητικού των ευρωπαϊκών τραπεζών μειώθηκαν από το 2008 και έπειτα, παρουσιάζοντας μια μέτρια άνοδο από το 2014. Τα χαρτοφυλάκια χορηγήσεων αποτύπωναν αυτή την τάση. Πιο συγκεκριμένα, τα δάνεια από τράπεζες με έδρα τη ζώνη του ευρώ προς μη χρηματοοικονομικές εταιρείες μειώθηκαν μετά το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης καθώς η ασθενής συνολική ζήτηση επιβάρυνε τη ζήτηση για πιστώσεις. Ορισμένη αύξηση καταγράφηκε μόνο προς το τέλος της δειγματικής περιόδου. Η μείωση των σταθμισμένων ως προς τον κίνδυνο στοιχείων ενεργητικού ήταν μεγαλύτερη από την πτώση στα ανοίγματα, όπως ορίζονται για τον δείκτη μόχλευσης, γεγονός που υποδεικνύει μια επανεξισορρόπηση των τραπεζικών χαρτοφυλακίων. Η πορεία σταθμισμένων ως προς τον κίνδυνο ανοιγμάτων οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στις τάσεις που παρουσίαζε ο πιστωτικός κίνδυνος, ο οποίος αποτελεί την πιο σημαντική υποκατηγορία.

11. Διάφορες εναλλακτικές προδιαγραφές παλινδρόμησης επιβεβαιώνουν ότι τα παρατηρούμενα μοτίβα φιλοκυκλικότητας στα τραπεζικά κεφάλαια έχουν τροφοδοτηθεί από αλλαγές στα ανοίγματα, και ιδίως στα ανοίγματα σε περίπτωση αθέτησης, και όχι από αλλαγές στα τραπεζικά κεφάλαια. Παρότι υπάρχουν ορισμένες περιορισμένες φιλοκυκλικές επιδράσεις της μακροοικονομίας σε τραπεζικές μεταβλητές, και ιδίως στο ελάχιστο απαιτούμενο κεφάλαιο, δεν υπάρχει σημαντική διαφορά μεταξύ των προσεγγίσεων βάσει κινδύνου και των τυποποιημένων προσεγγίσεων προς αυτή την κατεύθυνση. Αυτά τα πορίσματα

υποστηρίζονται σε πολύ μεγάλο βαθμό από μια ανάλυση σε επίπεδο χαρτοφυλακίου, καθώς και από έρευνες για τον τραπεζικό δανεισμό.

12. Προκύπτει ότι, από το 2008, σημαντικό παράγοντα στη διαμόρφωση της προσφοράς τραπεζικών πιστώσεων κατά τα τελευταία έτη έχουν αποτελέσει οι επιπτώσεις που σχετίζονται με την κρίση και όχι οι αλλαγές στις κεφαλαιακές απαιτήσεις. Υπάρχουν ορισμένες ενδείξεις για την ύπαρξη δομικού κενού στο ρυθμιστικό καθεστώς λόγω της μετάβασης στο πλαίσιο Βασιλεία ΙΙΙ που επιβλήθηκε μέσω του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 και της οδηγίας 2013/36/ΕΕ, επηρεάζοντας την αλληλεπίδραση μεταξύ των τραπεζικών κεφαλαίων, των πιστώσεων και της πραγματικής οικονομίας. Ακόμη και υπό αυτές τις συνθήκες, είναι δύσκολο να γίνει διάκριση των επιπτώσεων μετατόπισης επιπέδου από δυνητικές φιλοκυκλικές επιπτώσεις μεγαλύτερης διάρκειας των ρυθμιστικών απαιτήσεων που θεσπίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΕ) 575/2013 και την οδηγία 2013/36/ΕΕ.

13. Ο χειρισμός των αποτελεσμάτων από τις εμπειρικές αναλύσεις πρέπει να γίνεται με τη δέουσα προσοχή, Τούτο υπαγορεύεται εν μέρει από το περιορισμένου μέγεθος του δείγματος και την έλλειψη λεπτομερών αναλύσεων των δεδομένων. Επίσης, το χρονικό διάστημα από τη θέσπιση του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013, της οδηγίας 2013/36/ΕΕ είναι σύντομο σε σύγκριση με την τυπική διάρκεια ενός οικονομικού κύκλου. Η περίοδος που εξετάστηκε χαρακτηρίστηκε από ισχυρές ταλαντεύσεις στην πραγματική δραστηριότητα, σημαντικές οικονομικές απώλειες λόγω της κρίσης, εισφορές δημόσιων κεφαλαίων και μια ισχυρή ρυθμιστική τάση για αύξηση των κεφαλαιακών αποθεμάτων, η οποία κορυφώθηκε κατά τη μετάβαση προς τις ελάχιστες κεφαλαιακές απαιτήσεις σε συμμόρφωση με τη Βασιλεία ΙΙΙ, η οποία αναμένεται να ολοκληρωθεί έως το 2019.

14. Πιο λεπτομερή εμπειρικά πορίσματα παρέχονται στο έγγραφο εργασίας της Επιτροπής που συνοδεύει την παρούσα έκθεση. Συνολικά, τα διαθέσιμα στοιχεία δεν καταδεικνύουν ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο που ορίζεται στον κανονισμό (ΕΕ) 575/2013 και στην οδηγία 2013/36/ΕΕ επιφέρει μεγάλες φιλοκυκλικές επιπτώσεις.

4. ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΦΙΛΟΚΥΚΛΙΚΟΤΗΤΑΣ

15. Οι κανόνες που ορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) 575/2013 και στην οδηγία 2013/36/ΕΕ περιλαμβάνουν μια σειρά μέτρων που αποσκοπούν στη μείωση της φιλοκυκλικότητας στον τομέα του τραπεζικού δανεισμού, συμπεριλαμβανομένων αυστηρότερων απαιτήσεων για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας, αντικυκλικού κεφαλαιακού αποθέματος και αποθέματος ασφαλείας διατήρησης κεφαλαίου, της θέσπισης δείκτη μόχλευσης και της μείωσης της εξάρτησης από οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας για τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας και τις ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων. Στις 23 Νοεμβρίου 2016, η Επιτροπή ενέκρινε πρόταση για την τροποποίηση των ρυθμίσεων για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις μέσω της ενσωμάτωσης των εναπομεινάντων στοιχείων του ρυθμιστικού πλαισίου που συμφωνήθηκε στο πλαίσιο της Επιτροπής της Βασιλείας για την τραπεζική εποπτεία (BCBS)[5]. Στις 20 Σεπτεμβρίου 2017, η Επιτροπή δημοσίευσε μια πρόταση για τη μεταρρύθμιση του συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας της Ένωσης, προτείνοντας μια σειρά πρόσθετων στοχευμένων

[5] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3840_en.htm.

βελτιώσεων. Η Επιτροπή τάχθηκε υπέρ της εφαρμογής στοχευμένων προσαρμογών στη σύνθεση και στην οργάνωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου, καθώς και στον συντονισμό του με άλλα θεσμικά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης[6]. Ορισμένα από τα κύρια μέτρα που αποσκοπούν στον μετριασμό της φιλοκυκλικότητας συνοψίζονται παρακάτω.

4.1 Εφαρμογή των απαιτήσεων για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας που ορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) 575/2013 και στην οδηγία 2013/36/ΕΕ.

16. Δεδομένου ότι η απομόχλευση των πιστώσεων σε διεθνείς τράπεζες ως απάντηση σε ρυθμιστικές απαιτήσεις που θεσπίζουν οι εθνικές εποπτικές αρχές μπορεί να πραγματοποιηθεί εκτός της εγχώριας δικαιοδοσίας, η πλήρης εφαρμογή ενός ενιαίου εγχειριδίου κανόνων θα περιορίσει το φαινόμενο της καταχρηστικής επιλογής του ευνοϊκότερου εποπτικού πλαισίου (ρυθμιστικό αρμπιτράζ). Πιο συγκεκριμένα, ενδέχεται να μετριάσεις τις φιλοκυκλικές επιπτώσεις της σαφούς διάκρισης της κεφαλαιακής και ασύμμετρης απομόχλευσης σε «χώρες υποδοχής», δηλαδή την υπέρμετρη συρρίκνωση των πιστώσεων από τράπεζες που δραστηριοποιούνται σε διεθνές επίπεδο σε χώρες εκτός της εγχώριας δικαιοδοσίας τους. Αυτό στηρίζεται από τους διάφορους πυλώνες της τραπεζικής ένωσης, οι οποίοι περιλαμβάνουν κοινές διατάξεις περί εξυγίανσης και ασφάλισης καταθέσεων.

4.2 Απόθεμα ασφαλείας διατήρησης κεφαλαίου και αντικυκλικό κεφαλαιακό απόθεμα

17. Μία βασική ρυθμιστική λύση στην εκτιμώμενη φιλοκυκλικότητα του τραπεζικού δανεισμού είναι η θέσπιση ενός αποθέματος ασφαλείας διατήρησης κεφαλαίου και ενός αντικυκλικού κεφαλαιακού αποθέματος. Αυτά τα πρόσθετα αποθέματα, τα οποία θα συσσωρεύονται σε καλές οικονομικές περιόδους, μπορούν να απελευθερώνονται σε περίοδο οικονομικής ύφεσης ώστε οι τράπεζες να μπορούν να απορροφούν τις ζημίες τους κατά τρόπο ομαλό που δεν οδηγεί σε δαπανηρές αυξήσεις στο κόστος των πιστώσεων, κάτι που μπορεί να επιδεινώσει την ύφεση. Θα πρέπει να μετριάσουν τόσο την υφιστάμενη έλλειψη ανταπόκρισης των ρυθμιστικών απαιτήσεων στη συσσώρευση κινδύνων σε μακροοικονομικό επίπεδο όσο και την κυκλικότητά τους. Δεδομένου ότι οι δυναμικές μπορούν να είναι πολύ διαφορετικές μεταξύ των διαφόρων αγορών, τα αποθέματα καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου ανέπτυξε κοινές κατευθύνσεις για τον καθορισμό των ποσοστών των αντικυκλικών κεφαλαιακών αποθεμάτων[7].

18. Δεδομένου ότι πολλά κράτη μέλη βρίσκονται ακόμη σε στάδιο ανάκαμψης από το υφεσιακό σοκ της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, μόνο σε ορισμένα εξ αυτών τα ποσοστά των αντικυκλικών κεφαλαιακών αποθεμάτων υπερβαίνουν επί του παρόντος το μηδέν τοις εκατό. Ομοίως, έχουν συσσωρευτεί αποθέματα ασφαλείας διατήρησης κεφαλαίου, ωστόσο, μέχρι στιγμής, δεν υπάρχει εμπειρία όσον αφορά την απελευθέρωση τέτοιων αποθεμάτων. Επιπλέον, όσον αφορά κινδύνους για την τομεακή χρηματοπιστωτική σταθερότητα που σχετίζονται με, για παράδειγμα, την αγορά των ακινήτων, το αντικυκλικό κεφαλαιακό απόθεμα

6 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3322_en.htm.

7 Σύσταση (ESRB/2014/1).

επηρεάζει όλα τα ανοίγματα έναντι επιχειρήσεων και ανοίγματα λιανικής τραπεζικής και δεν μπορεί επί του παρόντος να στοχεύσει σε τομεακά ανοίγματα. Στο πλαίσιο της επιτροπής της Βασιλείας και στην Ένωση εξετάζονται τα πλεονεκτήματα που συνεπάγεται η θέσπιση τομεακών αποθεμάτων για την αντιμετώπιση της κυκλικής φύσης ορισμένων ειδικών κινδύνων και την αποφυγή, σε ορισμένο βαθμό, της προδιάθεσης για αδράνεια, η οποία είναι εγγενής στο ευρύ πεδίο εφαρμογής του αντικυκλικού κεφαλαιακού αποθέματος.

4.3 Συντελεστές στάθμισης κινδύνου για ειδικά ανοίγματα και άλλα μέτρα εποπτείας

19. Οι ισχύοντες κανόνες προβλέπουν ειδικά μακροπροληπτικά μέτρα για την αντιμετώπιση των κινδύνων από ειδικά ανοίγματα, όπως στην αγορά των ακινήτων. Αυτά τα μέτρα μπορούν να λάβουν τη μορφή απαιτήσεων για τους συντελεστές στάθμισης κινδύνου. Ειδικότερα, δυνάμει του άρθρου 124 του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013, οι αρμόδιες αρχές δύνανται να ορίσουν υψηλότερο συντελεστή στάθμισης ή αυστηρότερα κριτήρια για ανοίγματα που είναι εξασφαλισμένα με υποθήκη επί ακίνητης περιουσίας για λόγους χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Ομοίως, το άρθρο 164 του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές να ορίζουν υψηλότερες ελάχιστες τιμές για σταθμισμένη ζημία σε περίπτωση αθέτησης για ανοίγματα που είναι εξασφαλισμένα με υποθήκη επί ακίνητης περιουσίας στην επικράτειά τους για λόγους χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Το άρθρο 458 του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 επιτρέπει στις αρχές να προσαρμόζουν τους συντελεστές στάθμισης κινδύνου με στόχο τις φούσκες κερδοσκοπίας στον τομέα των ακινήτων κατοικίας ή των εμπορικών ακινήτων ή να λαμβάνουν μέτρα όπως η προσαρμογή του επιπέδου των ίδιων κεφαλαίων ή του αποθέματος ασφαλείας διατήρησης κεφαλαίου, με μια επιβάρυνση στην κεφαλαιακή βάση των τραπεζών.

20. Το ρυθμιστικό πλαίσιο της ΕΕ περιλαμβάνει επίσης μέτρα για τον περιορισμό των αντικτύπου των κυκλικών κινδύνων στις τράπεζες. Αυτά τα μέτρα περιλαμβάνουν διατάξεις των άρθρων 181 και 182 του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 σχετικά με παραμέτρους κινδύνου που σχετίζονται με βαθμίδες κινδύνου ή ομάδες, οι οποίες υποχρεώνουν τις τράπεζες να χρησιμοποιούν εκτιμήσεις που είναι κατάλληλες για οικονομική ύφεση εάν αυτές οι εκτιμήσεις είναι πιο συντηρητικές από τον μακροπρόθεσμο μέσο όρο. Συνιστάται στις τράπεζες να χρησιμοποιούν μοντέλα εσωτερικών διαβαθμίσεων για την υιοθέτηση μιας προσέγγισης εκτίμησης καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου στον υπολογισμό των απαιτήσεων για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας για τον πιστωτικό κίνδυνο. Επιπλέον, οι εποπτικές αρχές μπορούν να λαμβάνουν υπόψη κυκλικούς κινδύνους για την επιβολή ειδικών για κάθε ίδρυμα απαιτήσεων δεύτερου πυλώνα ως προς τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας.

21. Επιπλέον, η εφαρμογή άλλων ρυθμιστικών απαιτήσεων σχετίζεται με υποχρεωτικά επίπεδα κεφαλαίων, για παράδειγμα, τα πρότυπα χαρτοφυλακίου τραπεζικών συναλλαγών (IRRBB) και το λογιστικό πρότυπο ΔΠΧΑ 9. Η διαδικασία εποπτικής εξέτασης και αξιολόγησης της ΕΕ ενδέχεται να έχει αντίκτυπο στις κεφαλαιακές απαιτήσεις, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των διατάξεων περί εξυγίανσης και των απαιτήσεων για απορρόφηση των ζημιών, όπως η ελάχιστη απαίτηση ίδιων κεφαλαίων και επιλέξιμων υποχρεώσεων (MREL) και τα κατώτερα όρια της συνολικής ικανότητας απορρόφησης ζημιών για παγκόσμιες τράπεζες συστημικής σημασίας.

4.4 Δείκτης μόχλευσης

22. Ο δείκτης μόχλευσης αποτελεί μια πρόσθετη κεφαλαιακή απαίτηση που δεν βασίζεται στον κίνδυνο και η οποία αποσκοπεί στη συμπλήρωση των απαιτήσεων για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας βάσει κινδύνου. Στην Ένωση, ο συντελεστής μόχλευσης εφαρμόζεται σύμφωνα με τις απαιτήσεις της Βασιλείας ΙΙΙ, γεγονός που σημαίνει ότι ο εν λόγω συντελεστής υπολογίζεται με διαίρεση του κεφαλαίου κατηγορίας 1 δια του μέσου όρου του συνόλου των ενοποιημένων στοιχείων του ενεργητικού (το άθροισμα των ανοιγμάτων όλων των στοιχείων του ενεργητικού και των εκτός ισολογισμού στοιχείων), ενώ οι τράπεζες αναμένεται να διατηρήσουν δείκτη μόχλευσης πάνω από 3 %. Θα ήταν χρήσιμο να περιορίζεται ο υπέρμετρος τραπεζικός δανεισμός κατά ανοδική φάση ενός οικονομικού κύκλου όταν οι τράπεζες έχουν τη δυναμική να διευρύνουν ισολογισμούς χωρίς αυτό να συνοδεύεται από κατάλληλη αύξηση του κεφαλαίου.

23. Στη θεωρητική και εμπειρική βιβλιογραφία επισημαίνεται η σχέση μεταξύ φιλοκυκλικής μόχλευσης και χρηματοπιστωτικής αστάθειας. Σε εμπειρικό επίπεδο, η μόχλευση στον τραπεζικό τομέα είναι φιλοκυκλική σε συγκεντρωτικό επίπεδο σε περίπου όλα τα κράτη μέλη, έχοντας την τάση να μειώνεται σε περιόδους έκρηξης των πιστώσεων και να αυξάνεται σε περιόδους ύφεσης. Συνεπώς, η αντιμετώπιση της φιλοκυκλικότητας της τραπεζικής μόχλευσης σε περίοδο ανάπτυξης είναι δυνατή με τον καθορισμό ενός στατικού ορίου για τον δείκτη μόχλευσης. Επιπλέον, θα λειτουργούσε ως μηχανισμός ασφαλείας έναντι της φιλοκυκλικότητας των απαιτήσεων του σταθμισμένου ως προς τον κίνδυνο δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας. Πράγματι, διασφαλίζει ότι το κεφάλαιο κινείται σε αναλογία με το συνολικό άνοιγμα, ενώ οι συντελεστές στάθμισης κινδύνου σε συγκεντρωτικό επίπεδο και η σταθμισμένη ως προς τον κίνδυνο κεφαλαιακή απαίτηση μπορούν να ποικίλλουν με την πάροδο του χρόνου, ανάλογα με τις διάφορες φάσεις του κύκλου.

4.5 Πιστωτικές διαβαθμίσεις

24. Οι πιστωτικές διαβαθμίσεις, οι οποίες λαμβάνονται μέσω ειδικών οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας ή μοντέλων εσωτερικής διαβάθμισης, διαδραματίζουν επίσης σημαντικό ρόλο στον καθορισμό του πραγματικού επιπέδου του δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας των τραπεζών. Οι εξωτερικές διαβαθμίσεις σχετίζονται στενά με τον οικονομικό κύκλο, γεγονός που σημαίνει ότι οι απαιτήσεις για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας που συνδέονται με εξωτερικές διαβαθμίσεις ακολουθούν επίσης ένα κυκλικό μοτίβο, τουλάχιστον στο επίπεδο μεμονωμένων ανοιγμάτων. Δεδομένου τούτου, ο κανονισμός (ΕΕ) 575/2013 ενθαρρύνει τη χρήση εσωτερικών διαβαθμίσεων και ενισχύει τις διατάξεις σχετικά με τον τρόπο χρήσης εξωτερικών διαβαθμίσεων. Όσον αφορά τις τράπεζες που χρησιμοποιούν προσέγγιση με βάση εσωτερικές διαβαθμίσεις, ο κανονισμός απαιτεί να υπάρχει δυνατότητα για ανεξάρτητη αξιολόγηση κινδύνων και δημιουργεί κίνητρα για την καλύτερη διαχείριση του πιστωτικού κινδύνου. Μια προσέγγιση εκτίμησης καθ’ όλη τη διάρκεια του κύκλου θα μπορούσε να συμβάλει στην εξομάλυνση των επιπτώσεων στις απαιτήσεις για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας.

4.6 Ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων

25. Η άσκηση προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων μπορεί να θεωρηθεί ως ένα ακόμη, αν και έμμεσο, εργαλείο που συμβάλλει στην αποτροπή της εφαρμογής αδικαιολόγητων φιλοκυκλικών λύσεων από τα πιστωτικά ιδρύματα προκειμένου να εκπληρώσουν τις απαιτήσεις για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας κατά τη διάρκεια περιόδων χρηματοπιστωτικής πίεσης. Μετά την κρίση, οι μικροπροληπτικές ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων χρησιμοποιήθηκαν άμεσα για την αξιολόγηση των κεφαλαιακών αναγκών μεμονωμένων τραπεζών. Αυτές οι ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων είναι χρήσιμες καθώς παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τρόπο καθορισμού των αποθεμάτων, μεταξύ άλλων με υπέρβαση των ελάχιστων απαιτήσεων. Η διαδικασία εποπτικής εξέτασης και αξιολόγησης της ΕΕ καθιστά δυνατή τη χρήση των αποτελεσμάτων των ασκήσεων προσομοίωσης σε ακραίες καταστάσεις για τον σχεδιασμό μέτρων εποπτείας, συμπεριλαμβανομένων απαιτήσεων για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

26. Παρότι η ύπαρξη φιλοκυκλικής τάσης από τις απαιτήσεις για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας αναγνωρίζεται στη βιβλιογραφία ως πιθανή πηγή κινδύνου, τα εμπειρικά στοιχεία δεν είναι καθοριστικά όσον αφορά την πραγματική της ισχύ για τις τράπεζες στην Ένωση. Δεν υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ισχυρή φιλοκυκλική προδιάθεση του υφιστάμενου πλαισίου η οποία θα μπορούσε να επηρεάσει τον μη χρηματοπιστωτικό τομέα της οικονομίας. Αυτό το αποτέλεσμα μπορεί να οφείλεται στα διαθέσιμα δεδομένα τα οποία δεν καλύπτουν έναν ολόκληρο κύκλο, στην έλλειψη πιο λεπτομερών δεδομένων που θα επέτρεπαν τη διάκριση της συμπεριφοράς των διαφόρων τύπων τραπεζών, στην πρόκληση ελέγχου τυχόν αποτελεσμάτων επανεξισορρόπησης του χαρτοφυλακίου, στη δυσκολία διαχωρισμού των επιπτώσεων στην προσφορά και στη ζήτηση δανείων, καθώς και στη δυσκολία διάκρισης του αντικτύπου άλλων μεταρρυθμίσεων και έκτακτων μέτρων πολιτικής μετά την κρίση.

27. Υπό το πρίσμα των ελλιπών στοιχείων σχετικά με την ύπαρξη φιλοκυκλικών επιπτώσεων λόγω των κανόνων που ορίζονται στην οδηγία 2013/36/ΕΕ και στον κανονισμό (ΕΕ) 575/2013, δεν συντρέχει λόγος στην παρούσα συγκυρία να προταθούν σημαντικές τροποποιήσεις στο ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο για το τραπεζικό κεφάλαιο. Οι υψηλότεροι δείκτες κεφαλαιακής επάρκειας που έχουν επιτευχθεί κατά τα τελευταία έτη συνεπάγονται ότι ο φιλοκυκλικός αντίκτυπος μιας συγκεκριμένης ζημίας θα είναι ασθενέστερος. Το χρηματοπιστωτικό ρυθμιστικό πλαίσιο της Ένωσης περιλαμβάνει ήδη διάφορα μέσα για την αντιμετώπιση τυχόν φιλοκυκλικών επιπτώσεων. Αυτά τα μέσα περιλαμβάνουν το απόθεμα ασφαλείας διατήρησης κεφαλαίου, το αντικυκλικό κεφαλαιακό απόθεμα, τον δείκτη μόχλευσης, προσαρμογές στους συντελεστές στάθμισης κινδύνου για ειδικά ανοίγματα και άλλα μέτρα εποπτείας.

28. Όσον αφορά το μέλλον, ο αντίκτυπος των ρυθμιστικών απαιτήσεων της Ένωσης για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας στον οικονομικό κύκλο θα πρέπει να παρακολουθείται τακτικά και ο πιθανός αντίκτυπος, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των αντικυκλικών μέσων θα πρέπει να αναλύονται περαιτέρω. Θα

είναι σημαντικό να συλλέγονται στοιχεία σε συνεχή βάση σχετικά με τυχόν φιλοκυκλική διάθεση που προκύπτει από απαιτήσεις για τον δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας που καθίσταται πιο ισχυρή. Συγκεκριμένες προτάσεις για την αλλαγή του υφιστάμενου πλαισίου θα πρέπει να βασίζονται σε τέτοια δεδομένα που καθίστανται διαθέσιμα.