EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 9. 4. 2018
COM(2018) 172 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o účinkoch nariadenia (EÚ) č. 575/2013 a smernice 2013/36/EÚ na hospodársky cyklus

{SWD(2018) 89 final}

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o účinkoch nariadenia (EÚ) č. 575/2013 a smernice 2013/36/EÚ na hospodársky cyklus

1. ÚVOD

1. V článku 502 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013[1] sa požaduje, aby Komisia pravidelne preskúmavala, či regulačné požiadavky citlivé na riziko, stanovené v danom nariadení a v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ[2], nevytvárajú neželané procyklické účinky posilňovaním endogénneho vzťahu medzi finančným systémom a reálnou ekonomikou, a tým neposilňujú reálny hospodársky cyklus.

2. Pokiaľ sa zistia takéto procyklické účinky, Komisia musí predložiť návrh všetkých príslušných opravných opatrení. Konkrétnym cieľom tejto správy je teda zanalyzovať, či existujú dôkazy, že ustanovenia nariadenia (EÚ) č. 575/2013 a smernice 2013/36/EÚ prispievajú k nejakým procyklickým účinkom požiadaviek na podiel kapitálu.

3. Komisia už predtým vypracovala podobné správy o procyklickosti požiadaviek na podiel kapitálu v rokoch 2010 a 2012[3]. Táto tretia správa je prvá podľa nariadenia (EÚ) č. 575/2013. Táto tretia správa vychádza z osobitnej správy Európskeho orgánu pre bankovníctvo (EBA), v ktorej sú zahrnuté príspevky Európskeho výboru pre systémové riziká (ESRB), Európskej centrálnej banky (ECB) a orgánov z členských štátov EÚ[4]. Ďalej vychádza z rozsiahlejšieho preskúmania literatúry.

4. Existuje široká zhoda medzi regulačnými orgánmi a akademickou obcou, že finančný systém je vo svojej podstate nestabilný a vystavený rizikám, ktoré keď sa prejavia, môžu mať vážne negatívne dôsledky na reálnu ekonomiku. To potvrdzujú aj skúsenosti z minulosti. Celosvetová finančná kríza, ktorá vypukla pred desaťročím, nám to tvrdo pripomenula. Aby sa bojovalo proti tejto finančnej nestabilite, finančná regulácia a makroprudenciálna politika sa zameriava na obmedzenie systémového rizika. Ak sa zohľadnia poučenia z krízy, vo všeobecnosti sa zabezpečenie dostatočne vysokých úrovní kapitálu, najmä pre banky, považuje za prostriedok na zníženie pravdepodobnosti systémových finančných kríz a ich prípadných nákladov.

---

[1] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 1).

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES (Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 338).

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

[4] Správa EBA podľa článku 502 nariadenia CRR, vydaná 22. decembra 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.

5. Príčinou nestability sa však môžu stať samotné požiadavky na podiel kapitálu v záujme zabezpečenia dostatočného kapitálu, keďže z prístupu založeného na riziku, ktorý je zahrnutý do nariadenia (EÚ) č. 575/2013 a smernice 2013/36/EÚ, vyplýva, že požiadavky na podiel kapitálu sa v čase hospodárskeho rastu uvoľňujú a v období hospodárskeho poklesu sa sprísňujú. Takáto procyklickosť požiadaviek na podiel kapitálu je kľúčovou potenciálnou externalitou finančného systému, ktorá môže spôsobiť riziká pre finančnú stabilitu a z toho dôvodu znepokojuje regulačné orgány.

6. V tejto správe sa preskúmava, či sú požiadavky na podiel kapitálu procyklické, a v prípade, že sú, či majú vplyv na úroveň kapitálu, ktorý banky v skutočnosti majú alebo chcú mať.

2. METODIKA

7. Otázka procyklickosti požiadaviek na podiel kapitálu je v prvom rade empirická. V prieskumoch v najnovšej literatúre sa získali obmedzené a pomerne nejednoznačné dôkazy dlhodobého vplyvu zmien požiadaviek na podiel kapitálu na úroveň alebo mieru rastu poskytovania bankových úverov, aj keď sa zdokumentovali negatívne krátkodobé účinky. Pre bližšie objasnenie tejto otázky sa v správe EBA pre Úniu preskúmavajú dôkazy o procyklickom vplyve najnovších právnych predpisov o požiadavkách na podiel kapitálu pre banky. V správe EBA sa využívajú dostupné informácie z rôznych zdrojov, ako aj špecializované údaje získané od príslušných vnútroštátnych orgánov. Preskúmané empirické dôkazy sa týkajú súhrnu dôkazov a dôkazov na mikroúrovni, či požiadavky na podiel kapitálu banky odrážajú vývoj celkového obchodného cyklu, ako aj regresné analýzy.

8. Údaje, ktoré využil orgán EBA, zahŕňajú najmä obdobie rokov 2008 až 2015 a týkajú sa celosvetovej finančnej krízy a obdobia po nej. Orgán EBA sa okrem súhrnných štatistických údajov a údajov z prieskumov opiera o vzorku 144 jednotlivých bánk, ktoré pôsobia v 13 štátoch Únie a EHP a predstavujú asi 95 % celkových aktív bankového sektora Únie. Vzorka zahŕňa banky s rôznym rozsahom operácií od medzinárodných systémových bánk po banky, ktoré pôsobia len vnútroštátne. Vzťahuje sa na banky s rôznymi obchodnými modelmi vrátane retailových a komerčných bánk, univerzálnych bánk, ako aj množstva bánk so špecializovanejšími činnosťami, ako je napríklad emisia dlhopisov alebo investičné bankovníctvo.

3. HLAVNÉ ZISTENIA

9. Odkedy sa prvýkrát zaviedli požiadavky na podiel kapitálu citlivé na riziko, úrovne podielu kapitálu bankového sektora Únie sa výrazne zvýšili. Nárast sa zrýchlil od roku 2014 s uplatňovaním požiadaviek na podiel kapitálu stanovených v nariadení (EÚ) č. 575/2013 a smernici 2013/36/EÚ. Podstatný nárast kapitálu bol v prvom rade spôsobený zvýšením požiadaviek na vlastný kapitál Tier 1 bánk, a nie cyklickosťou východiskových rizikových parametrov na základe interných ratingov, najmä pravdepodobnosti zlyhania a straty v prípade zlyhania. Tieto rizikové parametre zostali v priebehu skúmaného obdobia, počas ktorého sa vo väčšine členských štátov zaznamenal hospodársky pokles, relatívne stabilné. Túto stabilitu možno vysvetliť aktívnou zmenou portfólia bánk. Celkové úrovne podielu kapitálu sa zvyšovali rýchlejšie ako požadované regulačné minimálne podiely, čo mohlo byť prejavom

skutočnosti, že banky v období neistoty uprednostnili dodatočný manévrovací priestor vo svojich kapitálových vankúšoch.

10. V porovnaní s nárastom povinného a celkového kapitálového vankúša sa celkový podiel rizikovo vážených aktív od roku 2008 znižoval s určitým miernym nárastom od roku 2014. Úverové portfóliá napodobnili tento trend. Predovšetkým úvery z bánk so sídlom v eurozóne poskytnuté nefinančným spoločnostiam sa znížili v období po celosvetovej finančnej kríze, keď slabý celkový dopyt negatívne ovplyvnil dopyt po úveroch. Istý nárast sa zaznamenal len ku koncu skúmaného obdobia. Pokles rizikovo vážených aktív bol väčší ako pokles expozícií, ako sú vymedzené pre ukazovateľ finančnej páky, čo svedčí o obnovení rovnováhy portfólií bánk. Vývoj rizikovo vážených expozícií bol spôsobený prevažne trendmi v oblasti úverového rizika, ktoré je najdôležitejšou podkategóriou.

11. Rôzne alternatívne regresné špecifikácie potvrdzujú, že pozorované cyklické vzorce týkajúce sa kapitálu bánk spôsobili zmeny v expozíciách, najmä expozíciách pri zlyhaní, a nie zmeny rizikových parametrov. Aj keď existuje istý obmedzený procyklický účinok makroekonomiky na premenné ukazovatele banky, najmä na minimálny požadovaný základný kapitál, v tejto súvislosti neexistuje žiadny výrazný rozdiel medzi prístupmi založenými na riziku a štandardizovanými prístupmi. Tieto zistenia vo všeobecnosti podporujú analýzy na úrovni portfólia a prieskumy zamerané na poskytovanie bankových úverov.

12. Zdá sa, že od roku 2008 boli v posledných rokoch hlavnou silou pri vytváraní ponuky bankových úverov účinky spojené s krízou, a nie zmeny kapitálových požiadaviek. Existujú isté dôkazy štrukturálneho zlomu v regulačnom režime v dôsledku prechodu na rámec Bazilej III stanovený v nariadení (EÚ) č. 575/2013 a smernici 2013/36/EÚ, ktorý mal vplyv na interakciu medzi kapitálom bánk, úvermi a reálnou ekonomikou. Aj tak je zložité rozlíšiť účinky posunu úrovne od trvalejšieho potenciálneho procyklického vplyvu regulačných požiadaviek zavedených nariadením (EÚ) č. 575/2013 a smernicou 2013/36/EÚ.

13. K výsledkom empirických analýz treba pristupovať s náležitou opatrnosťou, a to čiastočne v dôsledku obmedzenej veľkosti vzorky a nedostatočne podrobného členenia údajov. Aj obdobie od zavedenia nariadenia (EÚ) č. 575/2013 a smernice 2013/36/EÚ je krátke v porovnaní s typickou dĺžkou trvania finančného cyklu. Skúmané obdobie charakterizujú silné výkyvy reálnej aktivity, podstatné finančné straty vyvolané krízou, verejné kapitálové injekcie a silná regulačná tendencia s cieľom zvyšovať kapitálové vankúše, ktorá vyvrcholila prechodom na minimálne kapitálové požiadavky v súlade s rámcom Bazilej III, ktorý bude dokončený do roku 2019.

14. Podrobnejšie empirické zistenia sa poskytujú v pracovnom dokumente útvarov Komisie pripojenom k tejto správe. Dostupné dôkazy celkovo nepreukazujú značný procyklický vplyv regulačného rámca stanoveného v nariadení (EÚ) č. 575/2013 a smernici 2013/36/EÚ.

4. OPATRENIA NA RIEŠENIE PROCYKLICKOSTI

15. Pravidlá stanovené v nariadení (EÚ) č. 575/2013 a smernici 2013/36/EÚ zahŕňajú množstvo opatrení, ktorých cieľom je zmiernenie procyklickosti v oblasti poskytovania bankových úverov, medzi ktoré patria vyššie požiadavky na podiel

kapitálu, proticyklický vankúš a vankúš na zachovanie kapitálu, zavedenie ukazovateľa finančnej páky a znížená závislosť od ratingových agentúr v prípade prudenciálnych požiadaviek a stresových testov. Komisia 23. novembra 2016 prijala návrh na zmenu nariadení o kapitálových požiadavkách začlenením zvyšných prvkov regulačného rámca schválených v rámci Bazilejského výboru pre bankový dohľad (BCBS)[5]. Komisia 20. septembra 2017 zverejnila návrh revízie systému finančného dohľadu Únie s množstvom ďalej navrhovaných cielených zlepšení. Komisia odporučila cielené úpravy zloženia a organizácie Európskeho výboru pre systémové riziká a jeho koordinácie s orgánmi a inštitúciami Únie[6]. Niektoré z hlavných opatrení zameraných na zmiernenie procyklickosti sú zhrnuté ďalej.

4.1 Uplatňovanie požiadaviek na podiel kapitálu stanovených v nariadení (EÚ) č. 575/2013 a smernici 2013/36/EÚ

16. Keďže znižovanie pákového efektu úverov v medzinárodných bankách v reakcii na regulačné požiadavky stanovené vnútroštátnymi orgánmi dohľadu môže nastať mimo domácich jurisdikcií, plné vykonávanie jednotného súboru pravidiel by malo obmedziť regulatórnu arbitráž. Predovšetkým sa tým môžu zmierniť procyklické účinky účelového viazania kapitálu a asymetrického znižovania pákového efektu v „hostiteľských krajinách“, ktoré predstavujú nadmerné obmedzenie úverov bankami, ktoré pôsobia medzinárodne, v krajinách mimo ich domácej jurisdikcie. To je podporované rôznymi piliermi bankovej únie, ktoré zahŕňajú spoločné riešenie krízových situácií a ustanovenia o ochrane vkladov.

4.2 Vankúš na zachovanie kapitálu a proticyklický kapitálový vankúš

17. Jednou z kľúčových regulačných reakcií na vnímanú procyklickosť poskytovania bankových úverov je zavedenie vankúša na zachovanie kapitálu a proticyklického kapitálového vankúša. Tieto dodatočné vankúše, ktoré sa tvoria v čase priaznivého hospodárskeho vývoja, sa môžu uvoľniť počas hospodárskeho poklesu, aby mohli banky absorbovať svoje straty náležitým spôsobom, ktorý nevedie k nákladným zvýšeniam ceny úverov, ktoré môžu zhoršiť recesiu. Mali by zmierňovať súčasnú nedostatočnú citlivosť regulačných požiadaviek na nahromadenie rizika na makroúrovni aj ich cyklickosť. Keďže dynamika sa môže na rôznych trhoch veľmi líšiť, tieto vankúše sa určujú na vnútroštátnom základe. Európsky výbor pre systémové riziká vytvoril spoločné usmernenia týkajúce sa stanovenia mier proticyklického kapitálového vankúša[7].

18. Keďže sa mnoho členských štátov stále zotavuje z recesného šoku celosvetovej finančnej krízy, len v niekoľkých z nich v súčasnosti miery proticyklického kapitálového vankúša presahujú nula percent. Podobne boli vytvorené vankúše na zachovanie kapitálu, ale k dnešnému dňu nie sú žiadne skúsenosti s uvoľnením takýchto vankúšov. Navyše, pokiaľ ide o odvetvové riziká pre finančnú stabilitu súvisiace napríklad s nehnuteľnosťami, proticyklický kapitálový vankúš má vplyv na všetky expozície voči podnikateľským subjektom a retailové expozície a v súčasnosti

5 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3840_en.htm.
6 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3322_en.htm.
7 Odporúčanie (ESRB/2014/1).

nie je možné ho zacieliť na odvetvové expozície. V Bazileji a v Únii sa uvažuje o prínosoch zavedenia vankúšov pre konkrétne odvetvia s cieľom riešiť cyklickú povahu niektorých konkrétnych rizík a vyhnúť sa sklonu k nečinnosti spojenému so širokým rozsahom proticyklického kapitálového vankúša.

4.3 Rizikové váhy pre špecifické expozície a ďalšie opatrenia dohľadu

19. V súčasných pravidlách sa stanovujú konkrétne makroprudenciálne opatrenia na boj proti rizikám vyplývajúcich zo špecifických expozícií, medzi ktoré patria nehnuteľnosti. Tie môžu mať podobu požiadaviek v oblasti rizikových váh. Príslušné orgány môžu predovšetkým podľa článku 124 nariadenia (EÚ) č. 575/2013 stanoviť vyššie rizikové váhy alebo prísnejšie kritériá týkajúce sa expozícií zabezpečených nehnuteľným majetkom na základe zváženia z hľadiska finančnej stability. Podobne článok 164 nariadenia (EÚ) č. 575/2013 umožňuje príslušným orgánom stanoviť vyššie minimálne hodnoty expozície váženej straty v prípade zlyhania pre expozície zabezpečené nehnuteľným majetkom na ich území na základe zváženia z hľadiska finančnej stability. Článok 458 nariadenia (EÚ) č. 575/2013 umožňuje orgánom upraviť rizikové váhy zamerané na majetkové bubliny v sektore nehnuteľného majetku určeného na bývanie a podnikanie alebo prijať opatrenia, napríklad upraviť úroveň vlastných zdrojov alebo úroveň vankúša na zachovanie kapitálu, s vplyvom na kapitálovú základňu bánk.

20. Regulačný rámec EÚ ďalej obsahuje opatrenia na zmiernenie vplyvu cyklických rizík na banky. Patria medzi ne ustanovenia v článkoch 181 a 182 nariadenia (EÚ) č. 575/2013 o rizikových parametroch, ktorým sa priraďujú ratingové stupne alebo skupiny, čo si od bánk vyžaduje, aby používali odhady, ktoré zodpovedajú hospodárskemu poklesu, ak sú konzervatívnejšie než dlhodobý priemer. Bankám sa odporúča, aby pri výpočte požiadaviek na podiel kapitálu pre úverové riziko používali interné ratingové modely s cieľom prijať prístup vychádzajúci z celého priebehu cyklu. Orgány dohľadu môžu navyše zohľadniť cyklické riziká pre požiadavky na podiel kapitálu v druhom pilieri pre konkrétne inštitúcie.

21. Okrem toho má na povinné úrovne kapitálu vplyv uplatňovanie ďalších regulačných požiadaviek, napríklad noriem týkajúcich sa bankovej knihy (IRRBB) a účtovných štandardov IFRS 9. Postup preskúmania a hodnotenia orgánmi dohľadu EÚ môže mať vplyv na kapitálové požiadavky rovnako ako ustanovenia o riešení krízových situácií a požiadavky na schopnosť absorbovať straty, ako je minimálna požiadavka na vlastné zdroje a oprávnené záväzky (MREL) a celkové prahové hodnoty kapacity absorbovať straty pre globálne systémovo dôležité banky.

4.4 Ukazovateľ finančnej páky

22. Ukazovateľ finančnej páky je dodatočná kapitálová požiadavka, ktorá nie je založená na rizikách, ktorá vznikla na doplnenie požiadaviek na podiel kapitálu založených na rizikách. V Únii sa ukazovateľ finančnej páky zavádza v súlade s požiadavkami rámca Bazilej III, čo znamená, že ukazovateľ finančnej páky sa vypočítava vydelením kapitálu Tier 1 priemerom celkových konsolidovaných aktív banky (súčet expozícií všetkých aktív a mimobilančných položiek), pričom sa od bánk očakáva udržanie ukazovateľa finančnej páky nad 3 %. Prispelo by to k obmedzeniu

nadmerného poskytovania úverov bankami počas stúpajúceho hospodárskeho cyklu, keď majú banky tendenciu rozširovať súvahu bez primeraného zvýšenia kapitálu.

23. V teoretickej a empirickej literatúre sa zdôrazňuje spojenie medzi procyklickou finančnou pákou a finančnou nestabilitou. Empiricky je finančná páka bankového sektora na súhrnnej úrovni takmer vo všetkých členských štátoch procyklická a má tendenciu klesať v období úverového rastu a narastať v čase poklesu. Statický limit ukazovateľa finančnej páky by preto riešil procyklickosť pákového efektu bánk v čase hospodárskeho rozmachu. Okrem toho by pôsobil ako zabezpečovací mechanizmus procyklickosti rizikovo vážených požiadaviek na podiel kapitálu. Zabezpečuje totiž pohyb kapitálu úmerne k celkovej expozícii, kým súhrnné rizikové váhy a rizikovo vážené kapitálové požiadavky sa podľa rôznych fáz cyklu môžu časom líšiť.

4.5 Úverové ratingy

24. Úverové ratingy získané prostredníctvom osobitných ratingových agentúr alebo interných ratingových modelov takisto zohrávajú dôležitú úlohu pri určovaní skutočnej úrovne kapitálu bánk. Externé ratingy sú úzko previazané s hospodárskym cyklom, čo znamená, že požiadavky na podiel kapitálu spojené s externými ratingmi budú takisto cyklické, prinajmenšom na úrovni individuálnych expozícií. Vzhľadom na túto skutočnosť sa v nariadení (EÚ) č. 575/2013 podporuje používanie interných ratingov a posilňujú sa ustanovenia o spôsobe používania externých ratingov. Od bánk, ktoré používajú prístup založený na interných ratingoch, sa vyžaduje schopnosť nezávislého posúdenia rizika a vytvárajú sa stimuly na lepšie riadenie úverového rizika. Prístup vychádzajúci z celého priebehu cyklu by mohol pomôcť zmierniť vplyv na požiadavky na podiel kapitálu.

4.6 Stresové testy

25. Stresový test môže byť vnímaný ako ďalší, aj keď nepriamy nástroj, ktorý môže prispieť k zabráneniu neprimeraným procyklickým reakciám úverových inštitúcií na splnenie požiadaviek na podiel kapitálu v priebehu obdobia finančného stresu. V období po skončení krízy sa mikroprudenciálne stresové testy pohotovo použili na posúdenie kapitálových požiadaviek jednotlivých bánk. Takéto stresové testy pomáhajú informovať, ako je možné nastaviť spomínané vankúše, a to aj nad rámec minimálnych požiadaviek. Postup preskúmania a hodnotenia orgánmi dohľadu EÚ umožňuje, aby sa výsledky stresových testov využili na navrhnutie opatrení v oblasti dohľadu vrátane požiadaviek na podiel kapitálu.

5. ZÁVER

26. Aj keď sa procyklický impulz z požiadaviek na podiel kapitálu v literatúre uznáva za potenciálny zdroj rizika, empirické dôkazy nie sú presvedčivé, pokiaľ ide o jeho skutočnú závažnosť pre banky v Únii. Neexistuje žiadny dôkaz o silnom procyklickom sklone súčasného rámca, ktorý by ovplyvňoval nefinančné odvetvie v hospodárstve. Tento výsledok môže byť spôsobený tým, že dostupné údaje sa nevzťahujú na celý cyklus, nedostatkom podrobnejších údajov, ktoré by umožnili rozlíšiť správanie rôznych typov bánk, problematickosťou kontroly účinkov

vyváženia portfólia, ako aj tým, že je ťažké oddeliť účinky ponuky úverov a dopytu po nich a oddeliť účinky ďalších reforiem v období po kríze od mimoriadnych politických opatrení.

27. Na základe slabých dôkazov existencie procyklických účinkov v dôsledku pravidiel stanovených v smernici 2013/36/EÚ a nariadení (EÚ) č. 575/2013 nie je v tomto štádiu žiadny dôvod navrhovať podstatné zmeny platného regulačného rámca pre kapitál bánk. Vyššie miery podielu kapitálu v posledných rokoch znamenajú, že procyklický vplyv daných strát bude slabší. Finančný regulačný rámec Únie už zahŕňa rôzne nástroje na riešenie všetkých procyklických účinkov. Patria medzi ne vankúš na zachovanie kapitálu, proticyklický kapitálový vankúš, ukazovateľ finančnej páky, úpravy rizikových váh pre špecifické expozície a ďalšie opatrenia v oblasti dohľadu.

28. Pokiaľ ide o ďalší vývoj, vplyv regulačných požiadaviek Únie na podiel kapitálu na hospodársky cyklus by sa mal pravidelne monitorovať a potenciálny vplyv, efektívnosť a účinnosť proticyklických nástrojov by sa mali ďalej analyzovať. Bude dôležité pravidelne zhromažďovať dôkazy o všetkých procyklických sklonoch, ktoré vyplývajú z posilňovania požiadaviek na podiel kapitálu. Konkrétne návrhy na zmenu súčasného systému by sa mali zakladať na dostupnosti takýchto dôkazov.