ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 9.4.2018г.
COM(2018) 172 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно ефектите на Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС върху икономическия цикъл

{SWD(2018) 89 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно ефектите на Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС върху икономическия цикъл

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Съгласно член 502 от Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета[1] Комисията е задължена периодично да следи дали регулаторните изисквания, свързани с рисковете, установени в посочения регламент и в Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета[2], създават непредвидени проциклични ефекти чрез засилване на вътрешните отношения между финансовата система и реалната икономика и по този начин усилват въздействието на реалния икономически цикъл.

2. От Комисията се изисква да представи предложение за подходящи корективни мерки, ако бъдат установени такива проциклични ефекти. Съответно конкретната цел на настоящия доклад е да се анализира дали съществуват доказателства, че разпоредбите в Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС допринасят за евентуалните проциклични ефекти вследствие на изискванията за коефициента на капиталова адекватност.

3. Комисията вече изготви подобни доклади относно процикличността на изискванията за коефициента на капиталова адекватност през 2010 г. и 2012 г[3]. Настоящият трети доклад е първият съгласно Регламент (ЕС) № 575/2013. Този трети доклад се основава на специален доклад на Европейския банков орган (ЕБО), в който взеха участие и Европейският съвет за системен риск (ЕССР), Европейската централна банка (ЕЦБ) и органите на държавите — членки на ЕС[4]. Освен това той се основава на по-широк анализ на публикациите.

4. Съществува широк консенсус сред регулаторните органи и академичните среди, че финансовата система по своята същност е нестабилна и е обект на рискове, които, ако се реализират, могат да имат сериозни отрицателни последици за реалната икономика. Същият извод се налага и от историческия опит. Световната финансова криза, която се разрази преди десет години,

---

1 Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 1).

2 Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338).

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

4 Доклад на ЕБО по член 502 от Регламента за капиталовите изисквания, публикуван на 22 декември 2016 г. (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

болезнено ни напомни за това. За да противодействат на тази финансова нестабилност, финансовото регулиране и макропруденциалната политика са насочени към ограничаване на системния риск. Предвид поуките от кризата се счита, че гарантирането на достатъчно високи нива на капитала, по-специално за банките, като цяло намалява вероятността от системни финансови кризи и евентуалната им цена.

5. От друга страна, самите изисквания за коефициента на капиталова адекватност, насочени към осигуряване на достатъчен капитал, биха могли да се превърнат в източник на нестабилност, тъй като основаният на риска подход, заложен в Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС, предполага, че изискванията за коефициента на капиталова адекватност стават по-свободни при подем и по-строги при спад на икономиката. Такава проциклична на изискванията за коефициента на капиталова адекватност е ключов потенциален външен ефект на финансовата система, който може да доведе до рискове за финансовата стабилност и поради това дава повод за безпокойство за регулаторните органи.

6. В настоящия доклад се проучва дали изискванията за коефициента на капиталова адекватност са проциклични и, ако това е така, дали те оказват влияние върху нивото на капитала, който банките действително държат или желаят да държат.

2. МЕТОДОЛОГИЯ

7. Въпросът за проциклична на изискванията за коефициента на капиталова адекватност е на първо място емпиричен. При проучванията на най-новите публикации бяха открити ограничени и по-скоро неубедителни доказателства за дългосрочното въздействие на промените в изискванията за коефициента на капиталова адекватност върху равнището или темпа на растеж на банковото кредитиране, въпреки че в краткосрочен план са документирани отрицателни въздействия. За да се хвърли допълнителна светлина върху въпроса, в доклада на ЕБО се разглеждат доказателства в рамките на ЕС за проциклична въздействие на неотдавнашното регулиране на изискванията за коефициента на капиталова адекватност за банките. В доклада на ЕБО са използвани наличните данни от публични източници, както и специални данни, събрани от националните компетентни органи. Изследваните емпирични доказателства обхващат доказателства на общо и на микроравнище за това дали изискванията за коефициента на капиталова адекватност на дадена банка отразяват развитието на цялостния бизнес цикъл, както и регресионни анализи.

8. Използваните от ЕБО данни обхващат най-вече периода 2008 — 2015 г., включващ световната финансова криза и периода непосредствено след нея. В допълнение към обобщената статистика и данните от проучвания, ЕБО използва извадка от 144 отделни банки, които осъществяват дейност в 13 държави от Съюза и ЕИП и представляват около 95 % от общите активи на банковия сектор в ЕС. Извадката включва банки с различни мащаби на дейност, вариращи от международни банки от системно значение до такива, които осъществяват дейност само на вътрешния пазар. Тя обхваща банки с различни бизнес модели, включително банки, обслужващи предимно клиенти на дребно, търговски банки, универсални банки, както и редица банки с по-

специализирани дейности, като емитиране на обезпечени облигации или инвестиционно банкиране.

3. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

9. Откакто за първи път бяха въведени изискванията за коефициента на капиталова адекватност, нивата на капиталова адекватност на банковия сектор в ЕС значително нараснаха. Този процес се ускори от 2014 г. насам с прилагането на изискванията за коефициента на капиталова адекватност, определени в Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС. Значителното увеличение на капитала се дължи преди всичко на повишаването на изискванията за базовия собствен капитал от първи ред на банките, а не на цикличността на основните вътрешнорейтингови рискови параметри, по-конкретно вероятността за неизпълнение и загубата при неизпълнение. Тези рискови параметри се запазиха относително стабилни през проучвания период, обхващащ голям икономически спад в повечето държави членки. Стабилността може да бъде обяснена с активното преразпределение на портфейлите на банките. Общите нива на коефициента на капиталова адекватност са се увеличили по-бързо от изискваните регулаторни минимални коефициенти, което би могло да е отражение на предпочитанията на банките да разполагат с допълнителна свобода на маневриране с техните капиталови буфери в периоди на несигурност.

10. За разлика от повишаването на задължителните и общите капиталови буфери коефициентите на общите рисково претеглени активи на европейските банки намаляха след 2008 г., като от 2014 г. се наблюдава незначително повишение. Тази тенденция намери отражение в кредитните портфейли. По-специално, кредитите от базирани в еврозоната банки за нефинансови предприятия намаляха след глобалната финансова криза, тъй като слабото съвкупно търсене даде отражение върху търсенето на кредити. Известно повишение беше регистрирано едва към края на проучвания период. Намалението на рисково претеглените активи е по-голямо от намалението на експозициите, определено за коефициента на ливъридж, което предполага възстановяване на баланса в банковите портфейли. Развитието на рисково претеглените експозиции до голяма степен се дължи на тенденциите при кредитния риск — най-важната подкатегория.

11. Чрез различни алтернативни спецификации за регресионен анализ се потвърждава, че до наблюдаваните циклични модели при банковия капитал са довели не промените в рисковите параметри, а по-скоро промените в експозициите, по-специално тези при неизпълнение. Макар макроикономиката да оказва известно ограничено проциклично въздействие върху банковите показатели, конкретно върху минималния изискуем капитал, в това отношение не съществува изразена разлика между основания на риска подход и стандартизираните подходи. Тези констатации като цяло се подкрепят от анализа на равнище портфейли и от проучванията на банковото кредитиране.

12. Изглежда, че от 2008 г. насам основният фактор, влияещ върху предлагането на банкови кредити през последните години, са по-скоро последиците от кризата, а не промените в капиталовите изисквания. Съществуват някои доказателства за структурен срив в регулаторния режим поради прехода към рамката

Базел III, наложена с Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС, засягащ взаимодействието между банковия капитал, кредитите и реалната икономика. Въпреки това е трудно последиците от промяната на нивото да бъдат разграничени от по-трайното потенциално проциклично въздействие на регулаторните изисквания, въведени с Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС.

13. Към резултатите от емпиричните анализи трябва да се подхожда с необходимата предпазливост. Това отчасти се дължи на ограничения размер на извадката и липсата на подробни разбивки на данните. Освен това на фона на обичайната продължителност на финансовия цикъл периодът от въвеждането на Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС е сравнително кратък. Проучваният период се характеризира с големи колебания на активността в реалния сектор, значителни финансови загуби, предизвикани от кризата, вливания на публичен капитал и силен регулаторен стремеж за увеличаване на капиталовите буфери, чиято крайна цел — преход към минимални капиталови изисквания в съответствие с Базел III, трябва да бъде завършена до 2019 г.

14. По-подробни емпирични констатации са представени в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад. Като цяло наличните доказателства не показват значително проциклично въздействие на регулаторната рамка, установена в Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС.

4. МЕРКИ ЗА СПРАВЯНЕ С ПРОЦИКЛИЧНОСТТА

15. Правилата, установени в Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС, включват редица мерки, насочени към намаляване на процикличността при банковото кредитиране, включително по-високи изисквания за коефициента на капиталова адекватност, антициклични и предпазни капиталови буфери, въвеждане на коефициент на ливъридж и намаляване на зависимостта от агенциите за кредитен рейтинг във връзка с пруденциалните изисквания и стрес тестовете. На 23 ноември 2016 г. Комисията прие предложение за изменение на нормативната уредба за капиталовите изисквания чрез включване на останалите елементи от регулаторната рамка, договорена от Базелския комитет за банков надзор (БКБН)[5]. На 20 септември 2017 г. Комисията публикува предложение за преразглеждане на системата на Съюза за финансов надзор, съдържащо редица допълнителни целенасочени подобрения. Комисията препоръчва целенасочени корекции в състава и организацията на Европейския съвет за системен риск и координирането му с органите и институциите на Съюза[6]. По-долу са обобщени някои от основните мерки, насочени към намаляване на процикличността.

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

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

4.1 Прилагане на изискванията за коефициента на капиталова адекватност, установени в Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС

16. Тъй като при международните банки намаляването на кредитната задлъжнялост в резултат на регулаторни изисквания, наложени от национални надзорни органи, може да настъпи извън местните юрисдикции, пълното прилагане на „единния наръчник“ следва да ограничи регулаторния арбитраж. По-специално, то може да намали проциклични ефекти от целевото заделяне на капитал и асиметричното намаляване на задлъжнялостта в „приемащите“ държави, т.е. от прекомерното ограничаване на кредитите от страна на банките, осъществяващи международна дейност, в държави извън тяхната местна юрисдикция. Това се подкрепя чрез различните стълбове на банковия съюз, включващи общи разпоредби за преструктуриране и гарантиране на депозитите.

4.2 Предпазен капиталов буфер и антицикличен капиталов буфер

17. Една ключова регулаторна мярка в отговор на предвижданата проциклична на банковото кредитиране е въвеждането на предпазен капиталов буфер и антицикличен капиталов буфер. Тези допълнителни буфери, изграждани при благоприятна икономическа конюнктура, може да бъдат използвани при икономически спад, за да се позволи на банките да поемат загубите си по контролиран начин, който да не води до скъпоструващи увеличения на цената на кредита, които могат да утежнят рецесията. Те следва да смекчават както факта, че регулаторните изисквания не се променят съответно при натрупването на риск на макроравнище, така и тяхната цикличност. Тъй като динамиката може да бъде много различна на отделните пазари, буферите се определят въз основа на националния пазар. Европейският съвет за системен риск разработи общи насоки за определяне на нивата на антицикличния капиталов буфер[7].

18. Тъй като много държави членки все още се възстановяват от предизвикания от световната финансова криза рецесионен шок, само в няколко от тях нивата на антицикличните капиталови буфери понастоящем надхвърлят нулевия процент. Аналогично бяха изградени предпазни капиталови буфери, но досега не е натрупан опит с използването им. Освен това, що се отнася до рисковете за секторната финансова стабилност, свързани например с недвижимите имоти, антицикличният капиталов буфер има отношение към всички експозиции към предприятия и експозиции на дребно и понастоящем не може да бъде използван за секторни експозиции. В рамките на Базелския комитет и Съюза се проучват ползите от въвеждането на специфични за съответния сектор буфери за справяне с цикличния характер на някои специфични рискове и за избягване в някаква степен на липсата на действия, която е характерна за широкия обхват на антицикличния капиталов буфер.

[7] Препоръка (ESRB/2014/1).

4.3 Рискови тегла за конкретни експозиции и други надзорни мерки

19. Настоящите правила предвиждат специални макропруденциални мерки за противодействие на рисковете от конкретни експозиции, например в недвижими имоти. Те могат да бъдат под формата на изисквания за рисковите тегла. По-специално, съгласно член 124 от Регламент (ЕС) № 575/2013 компетентните органи могат от съображения за финансова стабилност да определят по-високо рисково тегло или по-строги критерии относно експозициите, обезпечени с недвижими имоти. Аналогично, член 164 от Регламент (ЕС) № 575/2013 позволява на компетентните органи да определят, въз основа на съображения за финансова стабилност, по-високи минимални стойности на средно претеглената по експозиции загуба при неизпълнение за експозиции, обезпечени с недвижими имоти, разположени на тяхна територия. Текстът на член 458 от Регламент (ЕС) № 575/2013 позволява на органите да коригират рисковите тегла за установяване на съмнително високи цени на активите в сектора на жилищните и търговските имоти или да предприемат мерки, като коригиране на равнището на собствените средства или размера на предпазния капиталов буфер, които влияят върху капиталовата база на банките.

20. В допълнение регулаторната рамка на ЕС включва мерки за намаляване на въздействието на цикличните рискове върху банките. Те включват разпоредбите на членове 181 и 182 от Регламент (ЕС) № 575/2013 относно рисковите параметри, свързани с рейтинговите категории или групи, според които от банките се изисква да използват оценки, характерни за период на икономически спад, ако те са по-консервативни от дългосрочните усреднени стойности. На банките се препоръчва да използват вътрешни рейтингови модели, за да приемат обхващащ целия цикъл подход при изчисляването на изискванията за коефициента на капиталова адекватност за кредитен риск. Освен това надзорните органи могат да вземат предвид цикличните рискове за целите на специфичните за институцията изисквания за коефициента на капиталова адекватност по втория стълб.

21. В допълнение, прилагането на други регулаторни изисквания, например стандартите за лихвен риск в банковия портфейл и МСФО 9, оказва влияние върху задължителните капиталови нива. Процесът на надзорен преглед и оценка на ЕС може да окаже въздействие върху капиталовите изисквания, както и разпоредбите относно преструктурирането и изискванията за поемане на загуби, като например минималните изисквания за собствени средства и приемливи задължения и праговете за общ капацитет за поемане на загуби за глобалните банки от системно значение.

4.4 Коефициент на ливъридж

22. Коефициентът на ливъридж е допълнително капиталово изискване, което не е основано на риска и е предназначено да допълва основаните на риска изисквания за коефициента на капиталова адекватност. В ЕС коефициентът на ливъридж се прилага в съответствие с изискванията по Базел III, което означава, че коефициентът на ливъридж се изчислява, като собственият капитал от първи ред се раздели на усреднената стойност на общите консолидирани активи на банката (сумата на експозициите на всички активи и

задбалансови позиции), като се очаква банките да поддържат коефициент на ливъридж, надвишаващ 3 %. Това ще спомогне да се ограничи прекомерното банково кредитиране по време на икономически подем, когато банките имат стимул да увеличат балансите си, без да осигурят съответното увеличение на капитала.

23. В теоретичните и емпиричните публикации се подчертава връзката между проциклични ливъридж и финансовата нестабилност. Емпиричните данни показват, че ливъриджът на банковия сектор е проциклични на съвкупна база в почти всички държави членки, с тенденция към спад по време на ръст на кредитите и към увеличение по време на спад. Ето защо подходът към проциклични ността на банковия ливъридж през период на подем може да бъде чрез фиксирана горна граница за коефициента на ливъридж. Тя може също така да изпълнява функцията на ограничителен механизъм за проциклични ността на рисково претеглените изисквания за коефициента на капиталова адекватност. На практика такава граница гарантира, че капиталът ще се изменя пропорционално на общата експозиция, докато общите рискови тегла и рисково претеглените капиталови изисквания могат да се променят във времето в зависимост от различните фази на цикъла.

4.5 Кредитни рейтинги

24. Кредитните рейтинги, получени от конкретни агенции за кредитен рейтинг или по вътрешни рейтингови модели, също играят важна роля при определянето на действителното равнище на коефициента на капиталова адекватност на банките. Външните рейтинги са тясно свързани с икономическия цикъл, което предполага, че свързаните с външните рейтинги изисквания за коефициента на капиталова адекватност също ще следват цикличен модел, най-малко на равнището на отделните експозиции. С оглед на това в Регламент (ЕС) № 575/2013 се насърчава използването на вътрешни рейтинги и са утвърдени разпоредбите относно това как могат да се използват външните рейтинги. За банките, които използват подход, основан на вътрешни рейтинги, регламентът изисква независимо звено за оценка на риска и предвижда стимули за по-добро управление на кредитния риск. Обхващащият целия цикъл подход може да спомогне за смекчаване на въздействието върху изискванията за коефициента на капиталова адекватност.

4.6 Стрес тестове

25. Стрес тестът може да се разглежда като друг, макар и непряк, инструмент, позволяващ на кредитните институции да избягват неоправданите проциклични ответни мерки за спазване на изискванията за коефициента на капиталова адекватност през периоди на финансови сътресения. След кризата незабавно бяха използвани микропруденциални стрес тестове за оценка на нуждите от капитал на отделните банки. Такива стрес тестове са полезни за получаване на информация за това как могат да се изграждат буфери, надвишаващи също минималните изисквания. Процесът на надзорен преглед и оценка на ЕС позволява резултатите от стрес тестовете да се използват за разработване на надзорни мерки, включително и на изисквания за коефициента на капиталова адекватност.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

26. Макар в литературата да се признава, че проциклично въздействие на изискванията за коефициента на капиталова адекватност е потенциален източник на риск, емпиричните доказателства не са категорични по отношение на действителното му влияние върху банките в Съюза. Няма данни за силно проциклично влияние на настоящата рамка, което би засегнало нефинансовия сектор на икономиката. Това може да се дължи на обстоятелството, че наличните данни не обхващат един пълен цикъл, на липсата на по-подробни данни, които биха позволили да се разграничи поведението на различните видове банки, на предизвикателствата, свързани с контролиране на ефектите от балансирането на портфейлите, на трудностите да се разграничат ефектите от търсенето и предлагането на кредити, както и да се разграничи въздействието на други следкризисни реформи и извънредни политически мерки.

27. На фона на недостатъчните доказателства за съществуването на проциклични ефекти, дължащи се на правилата, установени с Директива 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 575/2013, на този етап няма основания да бъдат предложени значими промени на съществуващата регулаторна рамка за банковия капитал. По-високите коефициенти на капиталова адекватност, постигнати през последните години, означават, че проциклично въздействие на дадена загуба ще бъде по-слабо. Финансовата регулаторна рамка на ЕС вече включва различни инструменти за справяне с всякакви проциклични ефекти. Такива са например предпазният капиталов буфер, антицикличният капиталов буфер, коефициентът на ливъридж, корекциите на рисковите тегла за специфични експозиции, както и други надзорни мерки.

28. В бъдеще въздействието на регулаторните изисквания на ЕС за коефициента на капиталова адекватност върху икономическия цикъл трябва редовно да се наблюдава, като допълнително се анализират потенциалното въздействие, ефективност и ефикасност на антицикличните инструменти. Важно е постоянно да се събират данни за засилването на всяко проциклично влияние, произтичащо от изискванията за коефициента на капиталова адекватност. Едва когато тази информация е налична следва да се пристъпи към конкретни предложения за промяна на статуквото.