EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 9.4.2018.
COM(2018) 172 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o učincima Uredbe (EU) 575/2013 i Direktive 2013/36/EU na gospodarski ciklus

{SWD(2018) 89 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o učincima Uredbe (EU) 575/2013 i Direktive 2013/36/EU na gospodarski ciklus

1. UVOD

1. Člankom 502. Uredbe (EU) 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća[1] zahtijeva se da Komisija periodički preispituje stvaraju li regulatorni zahtjevi osjetljivi na rizik, kako je utvrđeno u toj uredbi i Direktivi 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća[2], nenamjeravane prociklične učinke tako što učvršćuju endogeni odnos između financijskog sustava i realnog gospodarstva i time jačaju realni gospodarski ciklus.

2. Ako se utvrde prociklički učinci, Komisija je obvezna podnijeti prijedlog odgovarajućih korektivnih mjera. Stoga je posebni cilj ovog izvješća analizirati ima li dokaza o tome da odredbe Uredbe (EU) 575/2013 i Direktive 2013/36/EU pridonose prociklič kim učincima zahtjeva u pogledu stope kapitala.

3. Komisija je već sastavljala slična izvješća o procikličnosti zahtjeva u pogledu stope kapitala 2010. i 2012. godine[3] Ovo treće izvješće ujedno je i prvo izvješće na temelju Uredbe (EU) 575/2013. Ovo se treće izvješće temelji na posebnom izvješću Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA), kojem su svoj doprinos dali i Europski odbor za sistemske rizike (ESRB), Europska središnja banka (ESB) i nadležna tijela država članica EU-a[4]. Ono je osim toga nastalo nakon šireg uvida u literaturu.

4. Regulatorna tijela i akademski krugovi općenito se slažu da je financijski sustav sam po sebi nestabilan i podložan rizicima koji, kada se ostvare, mogu imati ozbiljne negativne posljedice za realno gospodarstvo. To potvrđuju i iskustva iz prošlosti. Globalna financijska kriza koja je izbila prije deset godina jasno nas je na to podsjetila. Financijska regulativa i makrobonitetna politika usmjerene su na ograničavanje sistemskih rizika kako bi se ograničila financijska nestabilnost. Imajući na umu pouke izvučene iz krize, općenito se smatra da se osiguravanjem dovoljno visokih razina kapitala, osobito kada je riječ o bankama, smanjuje vjerojatnost sistemskih financijskih kriza te njihova cijena ako do njih dođe.

---

1 Uredba (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL L 176, 27.6.2013., str. 1.).

2 Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL L 176, 27.6.2013., str. 338.).

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

4 Izvješće EBA-e na temelju članka 502. Uredbe CRR, objavljeno 22. prosinca 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. Međutim, zahtjevi u pogledu stope kapitala kojima se osigurava dostatnost kapitala mogu i sami postati izvor nestabilnosti jer iz pristupa zasnovanog na riziku ugrađenog u Uredbu (EU) 575/2013 i Direktivu 2013/36/EU proizlazi da su zahtjevi u pogledu stope kapitala blaži u uvjetima rasta te postaju stroži u uvjetima recesije. Ta je procikličnost zahtjeva u pogledu stope kapitala ključni potencijalni vanjski čimbenik koji utječe na financijski sustav i koji može dovesti do rizika za financijsku stabilnost te je stoga važan za regulatorna tijela.

6. U ovom se izvješću ispituje imaju li zahtjevi u pogledu stope kapitala protuciklički učinak i ako je tako, utječu li na razinu kapitala koju banke stvarno drže ili žele držati.

2. METODOLOGIJA

7. Pitanje procikličnosti zahtjeva u pogledu stope kapitala prije svega je empirijsko pitanje. Pretraživanjem novije literature uglavnom se ne nalaze uvjerljivi dokazi o dugoročnom utjecaju promjena zahtjeva u pogledu stope kapitala na razinu i stopu rasta kredita banaka, iako su dokumentirani negativni kratkotrajni učinci. Kako bi se dodatno razjasnilo to pitanje, u izvješću EBA-e razmatraju se dokazi o protucikličkom utjecaju najnovije regulative o zahtjevima u pogledu stope kapitala za banke na razini Unije. U izvješću EBA-e koriste se dostupne informacije iz javnih izvora te podaci namjenski prikupljeni od nacionalnih nadležnih tijela. Ispitani empirijski dokazi o povezanosti zahtjeva u pogledu stope kapitala banaka s razvojem cjelokupnog poslovnog ciklusa obuhvaćaju dokaze na ukupnoj razini i mikrorazini te regresijske analize.

8. Podaci koje koristi EBA uglavnom obuhvaćaju razdoblje 2008.–2015., što uključuje globalnu financijsku krizu i njezine posljedice. Uz ukupne statističke podatke i podatke iz istraživanja EBA-inim su uzorkom obuhvaćene 144 pojedinačne banke koje posluju u 13 država članica Unije i EGP-a i koje čine oko 95 % ukupne imovine bankarskog sektora Unije. Uzorak uključuje banke s različitim opsegom poslovanja, od međunarodnih sistemskih banaka do banaka koje posluju samo na domaćem tržištu. Obuhvaća banke s različitim poslovnim modelima, uključujući banke koje posluju sa stanovništvom i poslovne banke, univerzalne banke te niz banaka specijaliziranih djelatnosti, primjerice izdavanje pokrivenih obveznica i investicijsko bankarstvo.

3. GLAVNI ZAKLJUČCI

9. Razine stope kapitala u bankarskom sektoru Unije znatno su porasle od uvođenja zahtjeva u pogledu stope kapitala osjetljivih na rizik. Rast se ubrzao nakon 2014. s primjenom zahtjeva u pogledu stope kapitala utvrđenih u Uredbi (EU) 575/2013 i Direktivi 2013/36/EU. Znatno povećanje kapitala prije svega je potaknuto povećanim zahtjevima u pogledu redovnog osnovnog kapitala banaka, a ne cikličnošću odnosnih parametara rizika zasnovanih na internim rejting-sustavima, posebice vjerojatnosti nastanka statusa neispunjavanja obveza i gubitka zbog nastanka statusa neispunjavanja obveza. Ti su parametri rizika ostali relativno stabilni tijekom razdoblja obuhvaćenog uzorkom koje uključuje veliku gospodarsku krizu u većini država članica. Ta se stabilnost može objasniti aktivnim preslagivanjem portfelja banaka. Ukupne razine stope kapitala rasle su brže od

propisanih minimalnih regulatornih stopa, što bi moglo značiti da banke same teže tomu da si osiguraju dodatni manevarski prostor u zaštitnim slojevima kapitala u nesigurnim vremenima.

10. Suprotno rastu obveznih i ukupnih zaštitnih slojeva kapitala, ukupne stope rizikom ponderirane imovine europskih banaka opadale su od 2008. nadalje, uz blagi oporavak nakon 2014. Taj se trend odrazio na kreditne portfelje. Kao posljedica globalne financijske krize posebice je došlo do smanjenja kredita banaka u europodručju nefinancijskim društvima, kada se slaba ukupna potražnja negativno odrazila i na potražnju za kreditima. Određeni se oporavak bilježi tek pred kraj razdoblja obuhvaćenog uzorkom. Smanjenje imovine ponderirane rizikom bilo je veće od pada izloženosti kako su definirane za omjer financijske poluge, što upućuje na ponovno uravnoteženje bankovnih portfelja. Razvoj izloženosti ponderiranih rizikom u velikoj je mjeri uvjetovan trendovima kreditnog rizika, najvažnije potkategorije.

11. Različite alternativne regresijske specifikacije potvrđuju da su pokretači zapaženih cikličkih obrazaca u kapitalu banaka bile promjene u izloženosti, posebice izloženosti u statusu neispunjavanja obveza, a ne promjene u parametrima rizika. Iako je vidljiv određeni ograničeni prociklički učinak makrogospodarstva na varijable banaka, posebice na minimalni potrebni kapital, nema veće razlike između pristupa zasnovanog na riziku i standardnih pristupa u tom pogledu. Analiza na razini portfelja i istraživanja o kreditima banaka uglavnom podupiru te zaključke.

12. Čini se da su nakon krize 2008. glavni pokretač u oblikovanju kreditne ponude banaka posljednjih godina bili učinci povezani s krizom, a ne promjene u kapitalnim zahtjevima. Postoje određeni dokazi da je strukturni prekid u regulatornom režimu zbog prelaska na okvir Bazel III uveden Uredbom (EU) 575/2013 i Direktivom 2013/36/EU utjecao na interakciju između kapitala banaka, kredita i realnog gospodarstva. Unatoč tomu, teško je razlikovati učinke zbog promjene razine od mogućeg trajnijeg procikličkog utjecaja regulatornih zahtjeva uvedenih Uredbom 575/2013 i Direktivom 2013/36/EU.

13. Rezultate empirijskih analiza treba uzeti s oprezom. To je djelomično zbog ograničene veličine uzorka i nedostatka detaljnih raščlambi podataka. Osim toga, razdoblje od uvođenja Uredbe 575/2013 i Direktive 2013/36/EU kratko je u usporedbi s uobičajenim trajanjem financijskog ciklusa. Promatrano razdoblje obilježeno je naglim promjenama realne aktivnosti, znatnim financijskim gubicima uvjetovanima krizom, ubrizgavanjem javnog kapitala i snažnim regulatornim poticajem za povećanje zaštitnih slojeva kapitala, što je kulminiralo prelaskom na minimalne kapitalne zahtjeve u skladu s regulatornim okvirom Bazel III.

14. Detaljniji empirijski zaključci navedeni su u radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovom izvješću. Općenito, raspoloživi dokazi ne upućuju na znatniji prociklički utjecaj regulatornog okvira utvrđenog u Uredbi (EU) 575/2013 i Direktivi 2013/36/EU.

4. MJERE ZA RJEŠAVANJE PROCIKLIČNOSTI

15. Pravila utvrđena u Uredbi (EU) 575/2013 i Direktivi 2013/36/EU sadržavaju niz mjera u cilju ublažavanja procikličnosti kreditne aktivnosti banaka, uključujući zahtjeve u pogledu više stope kapitala, protuciklički zaštitni sloj kapitala i zaštitni

sloj za očuvanje kapitala, uvođenje omjera financijske poluge te smanjenu ovisnost o agencijama za kreditni rejting u pogledu bonitetnih zahtjeva i testiranja otpornosti. Komisija je 23. studenoga 2016. donijela prijedlog izmjene propisa o kapitalnim zahtjevima ugradnjom preostalih elemenata regulatornog okvira dogovorenih u okviru Bazelskog odbora za nadzor banaka (BCBS)[5]. Komisija je 20. rujna 2017. objavila prijedlog o preispitivanju sustava financijskog nadzora Unije, uključujući niz drugih predloženih ciljanih poboljšanja. Komisija je zagovarala ciljane prilagodbe sastava i organizacije Europskog odbora za sistemske rizike i njegovu koordinaciju s tijelima i institucijama Unije[6]. Sažetak nekih od glavnih mjera za ublažavanje procikličnosti naveden je u nastavku.

4.1. Primjena zahtjeva u pogledu stope kapitala utvrđenih u Uredbi (EU) 575/2013 i Direktivi 2013/36/EU

16. Budući da do razduživanja u međunarodnim bankama kao posljedica regulatornih zahtjeva nacionalnih nadzornih tijela može doći i izvan područja sudske nadležnosti matične države, potrebno je osigurati punu provedbu jedinstvenih europskih pravila kako bi se umanjila regulatorna arbitraža. Time bi se posebice mogli ublažiti protuciklički učinci odvajanja kapitala i asimetričnog razduživanja u „državama domaćinima”, to jest pretjeranog ograničavanja kredita u državama izvan područja sudske nadležnosti matične države od strane banaka koje posluju u međunarodnim okvirima. To podupiru i različiti stupovi bankarske unije, koji sadržavaju zajedničke odredbe o sanaciji i osiguranju depozita.

4.2. Zaštitni sloj za očuvanje kapitala i protuciklički zaštitni sloj kapitala

17. Jedan od ključnih regulatornih odgovora na percipiranu procikličnost kreditnih aktivnosti banaka jest uvođenje zaštitnog sloja za očuvanje kapitala i protucikličkog zaštitnog sloja kapitala. Ti dodatni zaštitni slojevi, koji se povećavaju tijekom razdoblja pozitivnih gospodarskih kretanja, mogu se otpustiti kada dođe do gospodarske krize kako bi banke mogle uredno apsorbirati gubitke bez bolnih povećanja cijena kredita koja mogu dodatno pogoršati recesiju. Oni bi trebali ublažiti postojeću neosjetljivost regulatornih zahtjeva na povećavanje rizika na makrogospodarskoj razini i njihovu cikličnost. Budući da se dinamika može znatno razlikovati na pojedinim tržištima, zaštitni se slojevi određuju na nacionalnoj razini. Europski odbor za sistemske rizike sastavio je zajedničke smjernice za utvrđivanje stopa protucikličkog zaštitnog sloja kapitala[7].

18. Budući da se mnoge države članice još oporavljaju od recesijskog šoka globalne financijske krize, trenutačno samo u nekolicini njih stope protucikličkog zaštitnog sloja kapitala premašuju nula posto. Nadalje, stvoreni su zaštitni slojevi za očuvanje kapitala, ali zasada nema iskustava s otpuštanjem tih zaštitnih slojeva. Osim toga, kada je riječ o rizicima koji utječu na sektorsku financijsku stabilnost, primjerice povezanima s nekretninama, protuciklički zaštitni sloj kapitala utječe na sve izloženosti prema trgovačkim društvima i prema stanovništvu i trenutačno se ne

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 Recommendation (ESRB/2014/1).

može usmjeriti na sektorske izloženosti. U Bazelu i u Uniji razmatra se mogućnost uvođenja sektorskih zaštitnih slojeva kako bi se odgovorilo na cikličku prirodu nekih specifičnih rizika i izbjegla sklonost nepostupanju koja proizlazi iz širine protucikličkog zaštitnog sloja kapitala.

4.3. Ponderi rizika za specifične izloženosti i druge nadzorne mjere

19. Postojećim se pravilima predviđaju specifične makrobonitetne mjere kao odgovor na rizike koji proizlaze iz specifičnih izloženosti, primjerice izloženosti osiguranih nekretninama. One bi se mogle uvesti u obliku zahtjeva u pogledu pondera rizika. Konkretno, na temelju članka 124. Uredbe (EU) 575/2013 nadležna tijela mogu odrediti više pondere rizika ili strože kriterije za izloženosti osigurane nekretninama, uzimajući u obzir pitanja financijske stabilnosti. Osim toga, člankom 164. Uredbe (EU) 575/2013 omogućuje se da nadležna tijela odrede više minimalne vrijednosti LGD-a ponderiranog visinom izloženosti za izloženosti osigurane nekretninama na njihovu državnom području, uzimajući u obzir pitanja financijske stabilnosti. Člankom 458. Uredbe (EU) 575/2013 omogućuje se da nadležna tijela prilagode pondere rizika za nekretninske balone u sektoru stambenih i poslovnih nekretnina ili poduzmu mjere poput prilagodbe razine regulatornog kapitala ili razine zaštitnog sloja za očuvanje kapitala koje utječu na kapitalnu osnovu banaka.

20. Regulatorni okvir EU-a nadalje sadržava mjere za ublažavanje utjecaja cikličkih rizika na banke. To uključuje odredbe članaka 181. i 182. Uredbe (EU) 575/2013 o parametrima rizika povezanima s rejting-kategorijama ili skupovima izloženosti, na temelju kojih su banke obvezne primjenjivati procjene koje su primjerene ekonomskoj recesiji ako su one konzervativnije od dugoročnog prosjeka. Bankama se preporučuje da primjenjuju interne rejting-modele kako bi pri izračunu zahtjeva u pogledu stope kapitala za kreditni rizik primijenile pristup koji se temelji na promatranju cijelog ciklusa (eng. „Through-The-Cycle”). Nadalje, nadzorna tijela mogu uzeti u obzir cikličke rizike pri utvrđivanju specifičnih zahtjeva drugog stupa u pogledu stope kapitala za pojedinu instituciju.

21. Osim toga, provedba drugih regulatornih zahtjeva utječe na obvezne razine kapitala, primjerice standardi koji se odnose na knjigu pozicija (IRRBB) i računovodstveni standardi MSFI 9. Na kapitalne zahtjeve može utjecati postupak nadzorne provjere i ocjene EU-a, ali i odredbe o sanaciji te zahtjevi u pogledu apsorbiranja gubitaka, primjerice minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze (MREL) i pragovi za ukupnu sposobnost apsorbiranja gubitaka za globalne sistemski važne banke.

4.4. Omjer financijske poluge

22. Omjer financijske poluge dodatni je kapitalni zahtjev koji nije zasnovan na riziku, a zamišljen je kao dopuna zahtjevima u pogledu stope kapitala zasnovanima na riziku. U Uniji se omjer financijske poluge primjenjuje u skladu sa zahtjevima okvira Bazel III, što znači da se omjer financijske poluge izračunava dijeljenjem osnovnog kapitala prosječnom ukupnom konsolidiranom imovinom banke (zbroj izloženosti ukupne imovine i izvanbilančnih stavki), pri čemu se očekuje da banke održavaju omjer financijske poluge na razini višoj od 3 %. Time bi se pridonijelo ograničenju

pretjeranog rasta kredita banaka u uzlaznoj fazi gospodarskog ciklusa kad banke prirodno teže povećavanju bilanci bez odgovarajućeg povećanja kapitala.

23. Teoretska i empirijska literatura naglašavaju poveznicu između procikličke financijske poluge i financijske nestabilnosti. Empirijski gledano, financijska je poluga bankarskog sektora prociklična na ukupnoj razini u gotovo svim državama članicama, uz tendenciju pada u fazama kreditnog procvata i rasta u uvjetima recesije. Stoga bi se uvođenjem statične gornje granice omjera financijske poluge riješio problem procikličnosti financijske poluge banaka u fazi rasta. Nadalje, time bi se ograničila procikličnost zahtjeva u pogledu stope kapitala ponderirane rizikom. Na taj se način zapravo osigurava kretanje kapitala razmjerno ukupnoj izloženosti, dok se ukupni ponderi rizika i zahtjev u pogledu kapitala ponderiranog rizikom mogu mijenjati s vremenom, ovisno o fazi ciklusa.

4.5. Kreditni rejtinzi

24. Kreditni rejtinzi dobiveni od posebnih agencija za kreditni rejting ili s pomoću internih rejting-modela također igraju važnu ulogu u određivanju stvarne razine stope kapitala banaka. Vanjski rejtinzi usko su povezani s gospodarskim ciklusom, što znači da će zahtjevi u pogledu stope kapitala povezani s vanjskim rejtinzima također slijediti ciklički obrazac, barem na razini pojedinačnih izloženosti. S obzirom na to Uredbom (EU) 575/2013 potiče se primjena internih rejtinga i postrožuju odredbe o primjeni vanjskih rejtinga. Zahtijeva se da banke koje primjenjuju pristup zasnovan na internim rejting-sustavima posjeduju sposobnost neovisne procjene rizika i potiče ih se da bolje upravljaju kreditnim rizikom. Pristupom koji se temelji na promatranju cijelog ciklusa mogao bi se donekle neutralizirati utjecaj na zahtjeve u pogledu stope kapitala.

4.6. Testiranje otpornosti na stres

25. Testiranje otpornosti na stres može se smatrati još jednim, doduše neizravnim, načinom da se izbjegnu neprimjereni prociklički odgovori kreditnih institucija pri ispunjavanju zahtjeva u pogledu stope kapitala u razdobljima financijskog stresa. U razdoblju nakon krize odmah su provedena mikrobonitetna testiranja otpornosti na stres kako bi se procijenile potrebe za kapitalom pojedinih banaka. Ta testiranja otpornosti na stres mogu pomoći u određivanju zaštitnih slojeva, također i iznad minimalnih zahtjeva. Zahvaljujući postupku nadzorne provjere i ocjene EU-a rezultati testiranja osjetljivosti na stres mogu se upotrijebiti za utvrđivanje nadzornih mjera, uključujući zahtjeve u pogledu stope kapitala.

5. ZAKLJUČAK

26. Iako je prociklički impuls koji proizlazi iz zahtjeva u pogledu stope kapitala priznat u literaturi kao potencijalni izvor rizika, empirijski su dokazi neuvjerljivi kada je riječ o njegovu stvarnom utjecaju na banke u Uniji. Nema dokaza o snažnim procikličkim učincima postojećeg okvira koji bi mogli utjecati na nefinancijski sektor gospodarstva. Moguće je da je na taj rezultat utjecala činjenica da dostupni podaci ne obuhvaćaju cijeli ciklus, nedostatak podrobnijih podataka koji bi omogućili razlikovanje ponašanja različitih vrsta banaka, nemogućnost kontroliranja učinaka

uravnoteženja portfelja, nemogućnost razlučivanja učinaka kreditne ponude i potražnje te nemogućnost razlučivanja utjecaja reformi nakon krize i izvanrednih mjera politike.

27. S obzirom na to da nema čvrstih dokaza o postojanju procikličkih učinaka zbog pravila utvrđenih u Direktivi 2013/36/EU i Uredbi (EU) 575/2013, u ovoj fazi nema razloga predlagati znatnije izmjene postojećeg regulatornog okvira za kapital banaka. Više stope kapitala ostvarene posljednjih godina upućuju na to da će protuciklički utjecaj pojedinačnih gubitaka biti slabiji. Financijski regulatorni okvir Unije već uključuje razne alate za upravljanje procikličkim učincima. Oni uključuju zaštitni sloj za očuvanje kapitala, protuciklički zaštitni sloj kapitala, omjer financijske poluge, prilagodbe pondera rizika za specifične izloženosti i druge nadzorne mjere.

28. U budućnosti bi trebalo redovito pratiti utjecaj regulatornih zahtjeva Unije u pogledu stope kapitala na gospodarski ciklus te dodatno analizirati potencijalni utjecaj, učinkovitost i djelotvornost protucikličkih instrumenata. Bit će važno kontinuirano prikupljati dokaze o mogućem jačanju procikličkih učinaka zahtjeva u pogledu stope kapitala. Konkretne prijedloge izmjena postojećeg sustava trebalo bi podnijeti ovisno o raspoloživosti takvih dokaza.