EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 9.4.2018
COM(2018) 172 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o učinkih Uredbe (EU) št. 575/2013 in Direktive 2013/36/EU na gospodarski cikel

{SWD(2018) 89 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o učinkih Uredbe (EU) št. 575/2013 in Direktive 2013/36/EU na gospodarski cikel

1. UVOD

1. V skladu s členom 502 Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta[1] mora Komisija redno preverjati, ali tveganjem prilagojene regulativne zahteve, kot so določene v navedeni uredbi in Direktivi 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta[2], ustvarjajo nenamerne prociklične učinke, tako da krepijo endogeno razmerje med finančnim sistemom in realnim gospodarstvom, s čimer krepijo realni gospodarski cikel.

2. Če se takšni prociklični učinki ugotovijo, mora Komisija predložiti predlog za morebitne ustrezne popravne ukrepe. Posebni cilj tega poročila je torej preučiti, ali obstajajo dokazi, da določbe Uredbe (EU) št. 575/2013 in Direktive 2013/36/EU prispevajo k morebitnim procikličnim učinkom zahtev glede kapitalskih količnikov.

3. Komisija je v preteklosti že pripravila podobna poročila o procikličnosti zahtev glede kapitalskih količnikov, in sicer v letih 2010 in 2012[3]. To tretje poročilo je prvo, ki je pripravljeno na podlagi Uredbe (EU) št. 575/2013. Izhaja iz namenskega poročila Evropskega bančnega organa (EBA), ki vključuje prispevke Evropskega odbora za sistemska tveganja (ESRB), Evropske centralne banke (ECB) in organov iz držav članic EU[4]. Temelji tudi na širšem pregledu literature.

4. Regulativni organi in akademiki se obče strinjajo, da je finančni sistem sam po sebi nestabilen in izpostavljen tveganjem, ki imajo lahko ob uresničitvi resne negativne posledice za realno gospodarstvo. To potrjujejo tudi pretekle izkušnje. Svetovna finančna kriza, ki je izbruhnila pred desetletjem, je bila jasno opozorilo. Da bi se ta finančna nestabilnost preprečila, je cilj finančne ureditve in makrobonitetne politike omejiti sistemsko tveganje. Ob upoštevanju izkušenj, pridobljenih v krizi, na splošno velja, da se z zagotovitvijo dovolj visokih ravni kapitala, zlasti za banke, zmanjša verjetnost sistemskih finančnih kriz in znižajo stroški, ki nastanejo zaradi njih.

5. Vendar lahko zahteve glede kapitalskih količnikov, namenjene zagotavljanju zadostnega kapitala, same postanejo vir nestabilnosti, saj pristop iz Uredbe (EU)

---

1 Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

2 Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

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

4 Poročilo organa EBA na podlagi člena 502 uredbe o kapitalskih zahtevah, izdano 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

št. 575/2013 in Direktive 2013/36/EU, ki temelji na tveganju, pomeni, da te zahteve med gospodarsko rastjo postanejo manj stroge, med gospodarsko recesijo pa strožje. Takšna procikličnost zahtev glede kapitalskih količnikov je ključen možni zunanji dejavnik finančnega sistema, ki lahko povzroči tveganja za finančno stabilnost, zato ga morajo regulativni organi upoštevati.

6. V tem poročilu je preučeno, ali so zahteve glede kapitalskih količnikov prociklične, in če so, ali vplivajo na raven kapitala, ki ga banke imajo ali želijo imeti.

2. METODOLOGIJA

7. Vprašanje procikličnosti zahtev glede kapitalskih količnikov je predvsem empirično. Na podlagi nedavnih pregledov literature so bili ugotovljeni omejeni in precej neprepričljivi dokazi o dolgoročnih posledicah sprememb zahtev glede kapitalskih količnikov na raven ali stopnjo rasti bančnih posojil, čeprav so dokumentirani negativni kratkoročni vplivi. Za dodatno pojasnitev tega vprašanja so v poročilu organa EBA preučeni dokazi za Unijo o procikličnem učinku nedavne ureditve na zahteve glede kapitalskih količnikov za banke. V poročilu organa EBA so uporabljene razpoložljive informacije iz javnih virov in namenski podatki, ki so jih zagotovili pristojni nacionalni organi. Preučeni empirični dokazi zajemajo združene dokaze in dokaze na mikro ravni o tem, ali se v zahtevah glede kapitalskih količnikov za banko upoštevajo razvoj splošnega poslovnega cikla in regresijske analize.

8. Podatki, ki jih je uporabil organ EBA, večinoma zajemajo obdobje 2008–2015, torej zajemajo svetovno finančno krizo in njene posledice. Organ EBA se opira ne samo na zbirne statistične podatke in podatke iz raziskav, ampak tudi na vzorec, ki zajema 144 posameznih bank, dejavnih v 13 državah Unije in EGP, ter predstavlja približno 95 % bilančne vsote bančnega sektorja unije. V vzorec so vključene banke z različnim obsegom poslovanja, od mednarodnih sistemskih bank do bank, ki delujejo samo v domači državi. Zajete so banke z različnimi poslovnimi modeli, vključno z bankami za poslovanje s prebivalstvom, poslovnimi in univerzalnimi bankami ter številnimi bankami, ki opravljajo bolj specializirane dejavnosti, kot je izdaja kritih obveznic ali investicijsko bančništvo.

3. GLAVNE UGOTOVITVE

9. Ravni kapitalskih količnikov v bančnem sektorju Unije so se od prve uvedbe tveganjem prilagojenih zahtev glede kapitalskih količnikov bistveno zvišale. To zviševanje se od leta 2014 pospešuje zaradi uporabe zahtev glede kapitalskih količnikov iz Uredbe (EU) št. 575/2013 in Direktive 2013/36/EU. Bistveno povečanje kapitala je predvsem posledica zahtevanega povečanja navadnega lastniškega temeljnega kapitala bank, ne pa cikličnosti osnovnih parametrov tveganja, ki temeljijo na notranjih bonitetnih ocenah, zlasti verjetnosti neplačila in izgube ob neplačilu. Ti parametri tveganja so v vzorčnem obdobju, ki zajema veliko gospodarsko recesijo v večini držav članic, ostali razmeroma stabilni. To stabilnost je mogoče pojasniti z aktivnim preoblikovanjem portfeljev bank. Splošne ravni kapitalskih količnikov so se zvišale hitreje kot zahtevani minimalni regulativni količniki, kar bi lahko kazalo na to, da so banke v obdobju negotovosti bolj naklonjene dodatnemu manevrskemu prostoru pri kapitalskih blažilnikih.

10. V nasprotju z zvišanjem ravni obveznih in splošnih kapitalskih blažilnikov so se količniki skupnih tveganju prilagojenih sredstev evropskih bank od leta 2008 zniževali, od leta 2014 pa so se nekoliko zvišali. Ta trend se je kazal v portfeljih posojil. Zlasti posojila bank s sedežem v euroobmočju nefinančnim družbam so se po svetovni finančni krizi zmanjšala, saj je bilo zaradi šibkega skupnega povpraševanja manj povpraševanja po kreditih. Nekaj izboljšanja je bilo opaziti šele proti koncu vzorčnega obdobja. Zmanjšanje tveganju prilagojenih sredstev je bilo večje od zmanjšanja izpostavljenosti, kot so bile opredeljene za količnik finančnega vzvoda, kar kaže na ponovno uravnoteženje portfeljev bank. Razvoj tveganju prilagojenih izpostavljenosti je bil predvsem posledica trendov pri kreditnem tveganju, ki je najpomembnejša podkategorija.

11. Različne alternativne regresijske specifikacije potrjujejo, da so opaženi ciklični vzorci v kapitalu bank posledica sprememb izpostavljenosti, zlasti izpostavljenosti ob neplačilu, in ne sprememb parametrov tveganja. Medtem ko ima makroekonomija omejen prociklični učinek na bančne spremenljivke, zlasti na zahtevani minimalni kapital, v zvezi s tem ni očitne razlike med pristopom na podlagi tveganja in standardiziranimi pristopi. Te ugotovitve so na splošno podprte z analizo na ravni portfelja in raziskavami o bančnih posojilih.

12. Zdi se, da so od leta 2008 učinki, povezani s krizo, v zadnjih letih pomembno vplivali na oblikovanje ponudbe bančnih kreditov, medtem ko spremembe kapitalskih zahtev na tem področju niso imele pomembnega vpliva. Obstajajo nekateri dokazi o strukturnem prelomu v regulativni ureditvi, ki je posledica prehoda na okvir Basel III, ki je bil uveden z Uredbo (EU) št. 575/2013 in Direktivo 2013/36/EU, ter vpliva na medsebojno delovanje med kapitalom bank, kreditiranjem in realnim gospodarstvom. Kljub temu je težko razlikovati med učinki sprememb ravni in morebitnim dolgoročnejšim procikličnim učinkom regulativnih zahtev, uvedenih z Uredbo (EU) št. 575/2013 in Direktivo 2013/36/EU.

13. Rezultate empiričnih analiz je treba obravnavati previdno. To je delno posledica omejene velikosti vzorca in pomanjkanja podrobnih razčlenitev podatkov. Poleg tega je obdobje od uvedbe Uredbe (EU) št. 575/2013 oziroma Direktive 2013/36/EU kratko v primerjavi z običajnim trajanjem finančnega cikla. Za preučevano obdobje so bili značilni velika nihanja dejavnosti realnega gospodarstva, znatne finančne izgube zaradi krize, vložki javnih sredstev in odločna regulativna prizadevanja za povečanje kapitalskih blažilnikov, ki so dosegla vrh s prehodom na minimalne kapitalske zahteve, skladne z okvirom Basel III, ta prehod pa naj bi se končal do leta 2019.

14. Podrobnejše empirične ugotovitve so navedene v delovnem dokumentu služb Komisije, ki je priložen temu poročilu. Razpoložljivi dokazi na splošno ne kažejo velikega procikličnega učinka regulativnega okvira, določenega z Uredbo (EU) št. 575/2013 in Direktivo 2013/36/EU.

4. UKREPI ZA OBRAVNAVO PROCIKLIČNOSTI

15. Pravila iz Uredbe (EU) št. 575/2013 in Direktive 2013/36/EU vključujejo številne ukrepe za zmanjšanje procikličnosti bančnih posojil, vključno z višjimi zahtevanimi kapitalskimi količniki, proticikličnim in varovalnim kapitalskim blažilnikom, uvedbo količnika finančnega vzvoda ter manjšo odvisnostjo od bonitetnih agencij v zvezi z bonitetnimi zahtevami in stresnimi testi. Komisija je 23. novembra 2016 sprejela

predlog za spremembo predpisov o kapitalskih zahtevah z vključitvijo preostalih elementov regulativnega okvira, dogovorjenih v Baselskem odboru za bančni nadzor[5]. Dne 20. septembra 2017 je objavila predlog za pregled sistema Unije za finančni nadzor, v katerem je predlagala številne nadaljnje ciljno usmerjene izboljšave. Zagovarjala je ciljno usmerjene prilagoditve sestave in organizacije Evropskega odbora za sistemska tveganja ter njegovo usklajevanje z organi in institucijami Unije[6]. Nekateri glavni ukrepi za zmanjševanje procikličnosti so povzeti v nadaljevanju.

4.1 Uporaba zahtev glede kapitalskih količnikov iz Uredbe (EU) št. 575/2013 in Direktive 2013/36/EU

16. Ker lahko razdolževanje kreditov v mednarodnih bankah kot odziv na regulativne zahteve nacionalnih nadzornikov poteka zunaj jurisdikcije matične države, bi moralo polno izvajanje enotnih pravil omejiti regulativno arbitražo. Zlasti bi lahko ublažilo prociklične učinke ločevanja kapitala in asimetričnega razdolževanja v „državah gostiteljicah“, tj. čezmernega omejevanja kreditov mednarodno dejavnih bank v državah zunaj jurisdikcije njihove matične države. To podpirajo različni stebri bančne unije, ki vključujejo skupne določbe o reševanju in zavarovanju depozitov.

4.2 Varovalni kapitalski blažilnik in proticiklični kapitalski blažilnik

17. Eden od ključnih regulativnih odzivov na zaznano procikličnost bančnih posojil je uvedba varovalnega kapitalskega blažilnika in proticiklič nega kapitalskega blažilnika. Ta dodatna blažilnika, oblikovana v ugodnih gospodarskih razmerah, je mogoče med gospodarsko recesijo sprostiti, da se bankam omogoči nadzorovano kritje izgub, ki ne povzroči večje podražitve cen kreditov, kar bi lahko še poslabšalo recesijo. Blažilnika bi morala izboljšati obstoječo nezadostno odzivnost regulativnih zahtev na kopičenje tveganja na makro ravni in zmanjšati njihovo cikličnost. Ker se lahko dinamičnost na različnih trgih zelo razlikuje, se blažilnika določita na nacionalni osnovi. Evropski odbor za sistemska tveganja je pripravil skupne smernice za določanje stopenj proticiklič nega blažilnika[7].

18. Ker številne države članice še vedno okrevajo po recesijskem šoku zaradi svetovne finančne krize, jih ima trenutno le nekaj stopnje proticiklič nega kapitalskega blažilnika, ki presegajo nič odstotkov. Oblikovani so bili tudi varovalni kapitalski blažilniki, vendar doslej še niso bili sproščeni. Kar zadeva sektorska tveganja za finančno stabilnost, povezana na primer z nepremičninami, proticiklični kapitalski blažilnik vpliva na vse izpostavljenosti do podjetij in izpostavljenosti na drobno ter ga trenutno ni mogoče usmeriti v sektorske izpostavljenosti. V Baslu in Uniji se trenutno razpravlja o prednostih uvedbe blažilnikov za posamezne sektorje, da bi se obravnavala ciklična narava nekaterih posebnih tveganj in delno preprečila nagnjenost k neukrepanju, ki je neločljivo povezana s širokim obsegom proticiklič nega kapitalskega blažilnika.

---

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 Priporočilo (ESRB/2014/1).

4.3 Uteži tveganja za posebne izpostavljenosti in drugi nadzorni ukrepi

19. V sedanjih pravilih so predvideni posebni makrobonitetni ukrepi za preprečevanje tveganj, ki izhajajo iz posebnih izpostavljenosti, kot so tiste, zavarovane z nepremičninami. Ti ukrepi imajo lahko obliko zahtev glede uteži tveganja. V skladu s členom 124 Uredbe (EU) št. 575/2013 lahko pristojni organi ob upoštevanju finančne stabilnosti določijo višjo utež tveganja ali strožja merila za izpostavljenosti, zavarovane z nepremičninami. Podobno člen 164 Uredbe (EU) št. 575/2013 pristojnim organom omogoča, da za izpostavljenosti, zavarovane z nepremičninami na njihovem ozemlju, določijo višje minimalne vrednosti za z izpostavljenostjo tehtano izgubo ob neplačilu, pri čemer morajo upoštevati finančno stabilnost. Člen 458 Uredbe (EU) št. 575/2013 organom omogoča prilagoditev uteži tveganja, usmerjenih na nepremičninske balone v sektorju stanovanjskih ali poslovnih nepremičnin, ali sprejetje ukrepov, kot je prilagoditev ravni kapitala ali ravni varovalnega kapitalskega blažilnika, ki vplivajo na kapitalsko osnovo bank.

20. Regulativni okvir EU zajema tudi ukrepe za ublažitev učinka cikličnih tveganj na banke. Med njimi so določbe členov 181 in 182 Uredbe (EU) št. 575/2013 o parametrih tveganja, povezanih z bonitetnimi razredi ali skupinami, v skladu s katerimi morajo banke uporabljati ocene, ki so primerne za obdobje gospodarske recesije, če so bolj konservativne od dolgoročnega povprečja. Bankam se priporoča uporaba notranjih modelov bonitetnega ocenjevanja za sprejetje pristopa, ki upošteva celotni cikel, pri izračunu zahtev glede kapitalskih količnikov za kreditno tveganje. Poleg tega lahko nadzorni organi za zahteve glede kapitalskih količnikov iz drugega stebra za posamezne institucije upoštevajo ciklična tveganja.

21. Na obvezne ravni kapitala vpliva tudi izvajanje drugih regulativnih zahtev, kot so standardi za bančno knjigo (*Interest rate risk in the banking book – IRRBB*) in računovodski standardi MSRP 9. Proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja EU lahko vpliva na kapitalske zahteve, kot nanje vplivajo tudi določbe o reševanju in zahteve glede pokrivanja izgub, kot so minimalna zahteva glede kapitala in kvalificiranih obveznosti ter pragovi za skupno sposobnost pokrivanja izgub za globalne sistemsko pomembne banke.

4.4 Količnik finančnega vzvoda

22. Količnik finančnega vzvoda je dodatna kapitalska zahteva, ki ne temelji na tveganju in je bila zasnovana kot dopolnilo zahtevam glede kapitalskih količnikov, ki temeljijo na tveganju. V Uniji se izvaja v skladu z zahtevami iz okvira Basel III, kar pomeni, da se količnik finančnega vzvoda izračuna tako, da se temeljni kapital deli s povprečnimi skupnimi konsolidiranimi sredstvi banke (vsota izpostavljenosti za vsa sredstva in zunajbilančne postavke), pri čemer se pričakuje, da bodo banke količnik finančnega vzvoda ohranile na ravni nad 3 %. To bi prispevalo k omejitvi čezmernega bančnega posojanja med rastjo gospodarskega cikla, ko imajo banke spodbudo za povečanje bilanc stanja brez ustreznega povečanja kapitala.

23. V teoretični in empirični literaturi je poudarjena povezava med procikličnim finančnim vzvodom in finančno nestabilnostjo. Z empiričnega vidika je bil finančni vzvod bančnega sektorja na skupni ravni procikličen v skoraj vseh državah članicah, in sicer se je med kreditnimi razcveti običajno zmanjšal, med gospodarsko recesijo pa povečal. Statična omejitev količnika finančnega vzvoda bi torej odpravila

procikličnost bančnega finančnega vzvoda med gospodarsko rastjo. Poleg tega bi delovala kot varovalo za procikličnost zahtev glede tveganju prilagojenih kapitalskih količnikov. Dejansko zagotavlja, da kapital ostane sorazmeren s skupno izpostavljenostjo, medtem ko se lahko skupne uteži tveganja in tveganju prilagojeni zahtevani kapital sčasoma spreminjajo glede na različne faze cikla.

4.5 Bonitetne ocene

24. Bonitetne ocene, pridobljene prek posebnih bonitetnih agencij ali z notranjimi modeli bonitetnega ocenjevanja, imajo prav tako pomembno vlogo pri določanju dejanske ravni kapitalskih količnikov bank. Zunanje bonitetne ocene so tesno povezane z gospodarskim ciklom, kar pomeni, da bodo zahteve glede kapitalskih količnikov, povezane s temi ocenami, vsaj na ravni posameznih izpostavljenosti sledile cikličnemu vzorcu. Glede na to se z Uredbo (EU) št. 575/2013 spodbuja uporaba notranjih bonitetnih ocen in krepijo določbe o tem, kako se lahko uporabljajo zunanje bonitetne ocene. Kar zadeva banke, ki uporabljajo pristop na osnovi notranjih bonitetnih ocen, je potrebna sposobnost neodvisne ocene tveganja, poleg tega se z njim ustvarjajo spodbude za boljše obvladovanje kreditnega tveganja. Pristop, ki upošteva celotni cikel, bi lahko pomagal ublažiti učinek na zahteve glede kapitalskih količnikov.

4.6 Stresni testi

25. Stresni test se lahko obravnava kot še en sicer posredni instrument, ki pomaga preprečevati neprimerne prociklične odzive kreditnih institucij za izpolnitev zahtev glede kapitalskih količnikov v obdobjih finančnega stresa. Po krizi so se potrebe posameznih bank po kapitalu takoj ocenile z mikrobonitetnimi stresnimi testi. Takšni stresni testi so koristni, saj zagotovijo informacije o tem, kako se lahko določijo blažilniki, tudi nad minimalnimi zahtevami. Proces nadzorniškega pregledovanja in ovrednotenja EU omogoča, da se rezultati stresnih testov uporabijo za oblikovanje nadzornih ukrepov, vključno z zahtevami glede kapitalskih količnikov.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

26. Medtem ko so možni prociklični učinki zahtev glede kapitalskih količnikov v literaturi priznani kot morebiten vir tveganja, empirični dokazi o njihovi dejanski moči za banke v Uniji niso prepričljivi. Ni dokazov o močni prociklični naravnanosti sedanjega okvira, ki bi vplivala na nefinančni sektor gospodarstva. Ta rezultat bi lahko bil posledica dejstva, da razpoložljivi podatki ne zajemajo celotnega cikla, pomanjkanja podrobnejših podatkov, ki bi omogočili razlikovanje med vedenjem različnih vrst bank, izziva v zvezi z upoštevanjem učinkov ponovnega uravnoteženja portfeljev, težave z razmejitvijo učinkov ponudbe posojil in povpraševanja po njih ter težave z razmejitvijo učinka drugih reform po krizi in izrednih ukrepov politike.

27. Glede na pomanjkljive dokaze o obstoju procikličnih učinkov zaradi pravil iz Direktive 2013/36/EU in Uredbe (EU) št. 575/2013 v tem trenutku ni razlogov, da bi se predlagale bistvene spremembe prevladujočega regulativnega okvira za kapital bank. Višji kapitalski količniki, doseženi v zadnjih letih, pomenijo, da bo prociklični učinek določene izgube manjši. Finančni regulativni okvir Unije že vključuje

različna orodja za obravnavo morebitnih procikličnih učinkov. Med njimi so varovalni kapitalski blažilnik, proticiklični kapitalski blažilnik, količnik finančnega vzvoda, prilagoditve uteži tveganja za posebne izpostavljenosti in drugi nadzorni ukrepi.

28. V prihodnosti bi bilo treba redno spremljati učinek regulativnih zahtev Unije glede kapitalskih količnikov na gospodarski cikel ter dodatno analizirati morebitne učinke, učinkovitost in uspešnost protiprocikličnih instrumentov. Stalno bo treba zbirati dokaze o morebitni nagnjenosti k procikličnosti, ki izhaja iz vedno strožjih zahtev glede kapitalskih količnikov. Konkretni predlogi za spremembo sedanje ureditve bi morali temeljiti na takih dokazih, če bi se pojavili.