EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 9.4.2018
COM(2018) 172 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o dopadech nařízení (EU) č. 575/2013 a směrnice 2013/36/EU na hospodářský cyklus

{SWD(2018) 89 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o dopadech nařízení (EU) č. 575/2013 a směrnice 2013/36/EU na hospodářský cyklus

1. ÚVOD

1. Článek 502 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013[1] vyžaduje, aby Komise pravidelně kontrolovala, zda regulatorní požadavky citlivé na rizika stanovené v uvedeném nařízení a ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU[2] nemají nežádoucí procyklické účinky tím, že posilují inherentní vztah mezi finančním systémem a reálnou ekonomikou, a tím umocňují reálný hospodářský cyklus.

2. V případě zjištění takových procyklických účinků musí Komise předložit návrh na vhodná nápravná opatření. Tato zpráva má za cíl analyzovat, zda existují důkazy o tom, že ustanovení nařízení (EU) 575/2013 a směrnice 2013/36/EU přispívají k procyklickým účinkům požadavků na kapitálový poměr.

3. Komise již v roce 2010 a 2012 vypracovala podobné zprávy týkající se procykličnosti požadavků na kapitálový poměr[3]. Tato třetí zpráva je první zprávou v rámci nařízení (EU) 575/2013. Vychází ze zvláštní zprávy Evropského orgánu pro bankovnictví (EBA), která obsahuje příspěvky Evropské rady pro systémová rizika (ESRB), Evropské centrální banky (ECB) a orgánů členských států EU[4]. Dále vychází z rozsáhlejšího prozkoumání odborné literatury.

4. Mezi regulačními orgány a akademickou obcí panuje široká shoda na tom, že finanční systém je již ze své podstaty nestabilní a je spojen s riziky, která, pokud se naplní, mohou mít negativní důsledky pro reálnou ekonomiku. Potvrzují to rovněž zkušenosti z minulosti. Světová finanční krize, která vypukla před deseti lety, je toho nepříjemnou připomínkou. Za účelem boje proti finanční nestabilitě usilují o finanční nařízení a makroobezřetnostní politika o omezení systémového rizika. S přihlédnutím k ponaučení z krize obecně platí, že zajištění dostatečně vysokých úrovní kapitálu, zejména u bank, snižuje pravděpodobnost systémových finančních krizí a jejich náklady, pokud k nim dojde.

---

1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 1).

2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 338).

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

4 Zpráva orgánu EBA podle článku 502 nařízení o kapitálových požadavcích vydaná dne 22. prosince 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. Avšak požadavky na kapitálový poměr, které mají zajistit dostatečný kapitál, se mohou samy stát zdrojem nestability, protože přístup založený na rizicích zakotvený v nařízení (EU) č. 575/2013 a směrnici 2013/36/EU znamená, že požadavky na kapitálový poměr jsou v době hospodářského oživení mírnější a v době hospodářského útlumu přísnější. Tato procykličnost požadavků na kapitálový poměr představuje potenciální externalitu finančního systému, která může ohrozit finanční stabilitu, a z tohoto důvodu se jí regulační orgány zabývají.

6. Tato zpráva zkoumá, zda požadavky na kapitálový poměr jsou procyklické, a pokud ano, zda mají dopad na úroveň kapitálu, který banky skutečně drží nebo chtějí držet.

2. METODIKA

7. Otázka procykličnosti požadavků na kapitálový poměr je v prvé řadě otázka empirická. I když byly zjištěny negativní krátkodobé dopady, podle nejnovějšího průzkumu odborné literatury existují spíše omezené a neprůkazné důkazy o tom, jaký mají změny požadavků na kapitálový poměr dlouhodobý dopad na objem nebo tempo poskytování bankovních úvěrů. Aby tuto otázku blíže osvětlila, přezkoumává zpráva orgánu EBA důkazy procyklického dopadu stávajícího nařízení o požadavcích na kapitálový poměr pro banky pro Unii. Zpráva orgánu EBA vychází z veřejně dostupných zdrojů informací, jakož i ze zvláštních údajů získaných od příslušných vnitrostátních orgánů. Zkoumané empirické údaje zahrnují agregovaná data a mikrodata k otázce, zda požadavek na kapitálový poměr banky odráží vývoj celkového hospodářského cyklu, jakožto na regresní analýzu.

8. Údaje, které úřad EBA používá, se vztahují zejména na období 2008–2015, které pokrývá světovou hospodářskou krizi a její důsledky. Kromě agregovaných statistických údajů a údajů z průzkumů vychází orgán EBA ze vzorku 144 jednotlivých bank působících v 13 zemích Unie a EHP, na něž připadá přibližně 95 % celkových aktiv bankovního sektoru Unie. Vzorek zahrnuje banky s různým rozsahem působnosti, od mezinárodních bank systémového významu po banky, které působí pouze na domácím trhu. Zahrnuje banky s různými obchodními modely, včetně maloobchodních a komerčních bank, univerzálních bank, jakož i řadu bank s více specializovanými činnostmi, jako jsou např. emise krytých dluhopisů nebo investiční bankovnictví.

3. HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

9. Úrovně kapitálového poměru bankovního sektoru Unie se od prvního zavedení požadavků na kapitálový poměr citlivý vůči riziku značně zvýšily. Uplatňováním požadavků na poměr kapitálu uvedených v nařízení (EU) č. 575/2013 a ve směrnici 2013/36/EU se tento nárůst od roku 2014 ještě urychlil. Značné zvýšení kapitálu bylo dáno zejména zpřísněním požadavků na kmenový kapitál bank tier 1 a nikoli cykličností rizikových parametrů založených na interním ratingu, zejména pravděpodobností selhání a ztrátovostí ze selhání. Tyto rizikové parametry zůstaly během období vzorku, které ve většině členských států odpovídá velkému hospodářskému útlumu, relativně stabilní. Tuto stabilitu lze vysvětlit aktivní změnou složení portfolia ze strany bank. Obecně úrovně kapitálového poměru rostly rychleji než požadované regulatorní minimální poměry, což by mohlo naznačovat, že banky v

nejistých časech upřednostňují ve svých kapitálových rezervách větší manévrovací prostor.

10. Na rozdíl od povinných a obecných kapitálových rezerv, které se zvýšily, celkové objemy rizikově vážených aktiv evropských bank od roku 2008 klesaly, zatímco od roku 2014 dochází k mírnému nárůstu. Tento trend byl pozorovatelný rovněž u úvěrových portfolií. V návaznosti na celosvětovou finanční krizi došlo zejména k poklesu úvěrů bank v eurozóně poskytovaných nefinančním podnikům, neboť slabá agregátní poptávka se negativně projevila na poptávce po úvěrech. Určité oživení bylo zaznamenáno teprve na konci období vzorku. Pokles rizikově vážených aktiv byl větší než pokles expozic podle definice pro pákový poměr, což naznačuje nové vyvážení bankovních portfolií. Vývoj rizikově vážených expozic byl do značné míry podmíněn vývojem úvěrového rizika, tedy nejdůležitější podkategorie.

11. Různé alternativní regresní specifikace potvrzují, že důvodem pozorovaných cyklických výkyvů v bankovním kapitálu jsou změny v expozicích, zejména expozice v selhání, a ne změny v rizikových parametrech. Existuje sice určitý omezený procyklický účinek makroekonomiky na bankovní proměnné, zejména na minimální požadovaný kapitál, avšak v tomto ohledu neexistuje výrazný rozdíl mezi přístupem založeným na riziku a standardizovaným přístupem. Tyto výsledky byly široce potvrzeny analýzou na úrovni portfolia a prostřednictvím průzkumů týkajících se bankovních úvěrů.

12. Zdá se, že od roku 2008 při utváření nabídky bankovních úvěrů hrály v posledních letech větší roly účinky související s krizí než změny v kapitálových požadavcích. Existují určité důkazy, že v důsledku přechodu na rámec Basel III zavedený nařízením (EU) č. 575/2013 a směrnicí 2013/36/EU došlo ke strukturálnímu přerušení regulatorního režimu, který má dopad na vzájemnou interakci mezi bankovním kapitálem, poskytováním úvěrů a reálnou ekonomikou. Přesto je obtížné rozlišit dopady způsobené změnami úrovně od trvalejšího potenciálního procyklického dopadu regulatorních požadavků zavedených nařízením (EU) č. 575/2013 a směrnicí 2013/36/EU.

13. K výsledkům z empirických analýz je nutné přistupovat obezřetně. To je částečně dáno omezenou velikostí vzorku a chybějícím podrobným rozčleněním údajů. Rovněž období od zavedení nařízení (EU) č. 575/2013 a směrnice 2013/36/EU bylo ve srovnání s běžnou délkou finančního cyklu krátké. Zkoumané období se vyznačovalo silnými výkyvy v reálné činnosti, značnými finančními ztrátami způsobenými krizí, veřejnými kapitálovými injekcemi a silnou regulatorní snahou o zvýšení kapitálových rezerv, což vyvrcholilo přechodem na minimální kapitálové požadavky, jež jsou v souladu s Basel III, který má být ukončen do konce roku 2019.

14. Podrobnější empirická zjištění jsou uvedena v pracovním dokumentu útvarů Komise připojeném k této zprávě. Celkově lze říci, že dostupné důkazy neprokazují značný procyklický dopad regulatorního rámce uvedeného v nařízení (EU) č. 575/2013 a směrnici 2013/36/EU.

4. OPATŘENÍ K ŘEŠENÍ PROCYKLIČNOSTI

15. Pravidla stanovená v nařízení (EU) č. 575/2013 a ve směrnici 2013/36/EU obsahují celou řadu opatření zaměřených na zmírnění procykličnosti při poskytování bankovních úvěrů, včetně vyšších požadavků na kapitálový poměr, proticyklických a

bezpečnostních kapitálových polštářů, zavedení pákového poměru a snížení závislosti na ratingových agenturách u obezřetnostních požadavků a zátěžových testů. Dne 23. listopadu 2016 přijala Komise návrh na změnu nařízení o kapitálových požadavcích spočívající v začlenění zbývajících prvků regulačního rámce, na němž se dohodl Basilejský výbor pro bankovní dohled (BCBS)[5]. Dne 20. září 2017 Komise zveřejnila návrh na přezkum systému finančního dohledu Unie a navrhla řadu dalších cílených zlepšení. Komise podpořila cílené úpravy ve složení a organizaci Evropské rady pro systémová rizika a jejich koordinaci s orgány a institucemi Unie[6]. Některá hlavní opatření zaměřená na zmírnění procyklicity jsou shrnuta níže.

4.1 Uplatňování požadavků na kapitálový poměr uvedených v nařízení (EU) 575/2013 a směrnici 2013/36/EU

16. Vzhledem k tomu, že ke snižování páky u úvěrů v mezinárodních bankách v reakci na regulatorní požadavky stanovené vnitrostátními orgány dohledu může dojít mimo domácí jurisdikci, mělo by plné provedení jednotného souboru pravidel omezit regulatorní arbitráž. Zejména by mohlo zmírnit procyklické účinky vydělování kapitálu a asymetrického snižování páky v „hostitelských zemích“, tj. mezinárodně působící banky nadměrně omezují úvěry v zemích mimo svoji domácí jurisdikci. To je podpořeno různými pilíři bankovní unie, které obsahují společná ustanovení o řešení krizí a pojištění vkladů.

4.2 Bezpečnostní kapitálový polštář a proticyklický kapitálový polštář

17. Jedním z hlavních regulatorních opatření vůči obecně vnímané procykličnosti poskytování bankovních úvěrů je zavedení bezpečnostního kapitálového a proticyklického kapitálového polštáře. Tyto zvláštní polštáře, vytvářené v příznivém hospodářském období, mohou být použity při ekonomickém poklesu a umožnit bankám kontrolovaně absorbovat ztráty, aby nedošlo k nákladnému zvýšení ceny úvěrů, které může zhoršit hospodářskou recesi. Měly by omezit jak skutečnost, že regulatorní požadavky nereagují na nárůst rizik na makroúrovni, tak jejich cykličnost. Jelikož na různých trzích může být velmi rozdílná dynamika, stanoví se polštáře na vnitrostátní úrovni. Evropská rada pro systémová rizika vytvořila společné pokyny pro stanovení sazeb proticyklické kapitálové polštáře[7].

18. Jelikož velký počet členských států se dosud zotavuje z šoku recese způsobeného celosvětovou finanční krizí, pouze v několika z nich překračují sazby proticyklického kapitálového polštáře nula procent. Podobně byl vytvořen bezpečnostní kapitálový polštář, avšak dosud nemáme zkušenosti s použitím těchto polštářů. Navíc, pokud jde o rizika pro odvětvovou finanční stabilitu související např. s nemovitostmi, proticyklický kapitálový polštář má dopad na všechny expozice vůči podnikům a retailové expozice a v současné době nemůže být zaměřen na expozice odvětvové. V Basileji a v Unii jsou v současnosti zvažovány výhody zavedení polštářů pro jednotlivá odvětví s cílem řešit cyklickou povahu některých specifických rizik a

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 Doporučení (ESRB/2014/1).

zabránit určité tendenci k nečinnosti, která je dána širokým rozsahem proticyklického kapitálového polštáře.

4.3 Rizikové váhy pro specifické expozice a jiná opatření dohledu

19. Stávající pravidla předpokládají zvláštní makroobezřetnostní opatření pro potírání rizik vyplývajících ze specifických expozic, jako jsou například nemovitosti. Mohou mít podobu požadavků na rizikové váhy. Zejména podle článku 124 nařízení (EU) č. 575/2013 příslušné orgány mohou u expozic zajištěných nemovitostmi při zvážení finanční stability stanovit vyšší rizikovou váhu nebo přísnější kritéria. Podobně článek 164 nařízení (EU) č. 575/2013 příslušným orgánům umožňuje pro expozice zajištěné nemovitostmi na jejich území při zvážení finanční stability stanovit vyšší minimální hodnoty pro expozicí váženou hodnotu ztrátovosti ze selhání. Článek 458 nařízení (EU) 575/2013 umožňuje orgánům upravit rizikové váhy pro ošetření bublin v odvětví obytných a obchodních nemovitostí nebo přijmout opatření, jako např. upravit úroveň kapitálových požadavků nebo úroveň bezpečnostního kapitálového polštáře, která mají vliv na základní kapitál bank.

20. Regulatorní rámec EU dále zahrnuje opatření ke zmírnění dopadu cyklických rizik na banky. Patří sem opatření uvedená v článcích 181 a 182 nařízeni (EU) č. 575/2013 týkající se rizikových parametrů spojených se zařazováním expozic do ratingových stupňů nebo seskupení, která vyžadují, aby banky použily odhady pro případ hospodářského poklesu, jsou-li konzervativnější než dlouhodobá průměrná úroveň. Bankám se doporučuje, aby při výpočtu požadavků na kapitálový poměr pro úvěrové riziko použily interní ratingové modely s cílem přijmout systém úvěrového hodnocení napříč cyklem. Orgány dohledu mohou navíc zohlednit cyklická rizika pro požadavky na kapitálový poměr pro jednotlivé instituce v druhém pilíři.

21. Kromě toho má na povinné úrovně kapitálu vliv provádění dalších regulatorních požadavků, například standardů bankovního portfolia (IRRBB) a účetních standardů IFRS 9. Na kapitálové požadavky mohou mít dopad postupy dohledu a hodnocení EU, jakož i ustanovení o řešení krizí a požadavky na schopnost absorbovat ztráty, jako je např. minimální požadavek na kapitál a způsobilé závazky (MREL) a prahy celkové kapacity pro absorpci ztrát u bank systémového významu.

4.4. Pákový poměr

22. Pákový poměr je dodatečný kapitálový požadavek, který není založen na rizicích a který je koncipován jako doplněk k požadavkům na kapitálový poměr založených na rizicích. V Unii se pákový poměr provádí v souladu s požadavky Basel III, což znamená, že pákový poměr se vypočítá jako podíl kapitálu tier 1 a průměrné hodnoty celkových konsolidovaných aktiv banky (součet expozic všech aktiv a položek nezahrnutých v rozvaze), přičemž se očekává, že banky budou udržovat pákový poměr vyšší než 3 %. To by přispělo k omezení nadměrného úvěrování během hospodářské konjunktury, kdy mají banky nutkání navyšovat své rozvahy bez odpovídajícího zvyšování kapitálu.

23. Teoretická i empirická odborná literatura zdůrazňuje vazbu mezi procyklickou finanční pákou a finanční nestabilitou. Z empirického hlediska je finanční páka v bankovním odvětví na souhrnné úrovni téměř ve všech členských státech procyklická, přičemž v době prudkého nárůstu úvěrů klesá a v době poklesu roste.

Pevné omezení pákového poměru by proto řešilo procykličnost pákového efektu v bankovním odvětví během hospodářského oživení. Dále by fungovalo jako pojistka vůči procykličnosti rizikově vážených požadavků na poměr kapitálu. Zajišťuje totiž, že kapitál se přesouvá v poměru k celkové expozici, zatímco celkové rizikové váhy a rizikově vážený kapitálový požadavek se mohou v průběhu času měnit podle různých fází cyklu.

4.5. Úvěrová hodnocení

24. Úvěrová hodnocení získaná prostřednictvím zvláštních ratingových agentur nebo interních ratingových modelů rovněž hrají významnou roli při stanovení skutečné úrovně kapitálového poměru bank. Externí ratingy jsou úzce korelovány s hospodářským cyklem, z čehož plyne, že požadavky na kapitálový poměr, jež jsou navázány na externí ratingy, budou rovněž sledovat cyklický vývoj, přinejmenším na úrovni jednotlivých expozic. S ohledem na tuto skutečnost nařízení (EU) č. 575/2013 podporuje používání interních ratingů a posiluje ustanovení o tom, jak lze externí ratingová hodnocení využívat. Pokud jde o banky, které používají přístup založený na interním ratingu, vyžaduje schopnost nezávislého posouzení rizik a vytváří pobídky pro lepší řízení úvěrového rizika. Systém úvěrového hodnocení napříč cyklem by mohl pomoci zmírnit dopad na požadavky na kapitálový poměr.

4.6. Zátěžové testy

25. Zátěžový test lze považovat za další, i když nepřímý nástroj, který může přispět k předcházení nepřiměřeným procyklickým reakcím úvěrových institucí při splnění požadavků na kapitálový poměr během období finančního napětí. V období po krizi se makroobezřetnostní zátěžové testy bezodkladně použily pro posouzení kapitálových potřeb jednotlivých bank. Tyto zátěžové testy jsou užitečné, neboť poskytují informace o tom, jak mohou být stanoveny polštáře, a to rovněž na úrovni převyšující minimální požadavky. Postupy dohledu a hodnocení EU umožňují, že výsledky zátěžových testů mohou být používány při navrhování opatření dohledu, včetně požadavků na kapitálový poměr.

5. ZÁVĚR

26. Zatímco v odborné literatuře je procyklický impuls plynoucí z požadavků na kapitálový poměr uznáván jako potenciální zdroj rizika, empirické zkušenosti nejsou přesvědčivé, pokud jde o jeho skutečnou závažnost pro banky v Unii. Neexistují důkazy o silné procyklické tendenci stávajícího rámce, která by měla dopad na nefinanční odvětví hospodářství. Tento výsledek může být způsoben tím, že dostupná data nepokrývají celý cyklus, chybějícími podrobnějšími údaji, které by umožnily rozlišovat chování různých typů bank, jakož i obtížností kontrolovat účinky nového vyvážení portfolia, obtížností oddělit účinky strany nabídky od účinků strany poptávky při poskytování úvěrů a oddělit dopad dalších reforem v období po krizi a mimořádných politických opatření.

27. Vzhledem k tomu, že neexistuje mnoho důkazů o existenci procyklických účinků v důsledku pravidel stanovených ve směrnici 2013/36/EU a v nařízení (EU) č. 575/2013, není v tomto okamžiku důvod navrhnout významné změny stávajícího

regulačního rámce pro bankovní kapitál. Vyšší kapitálové poměry dosažené v nedávných letech znamenají, že procyklický dopad dané ztráty bude slabší. Finanční regulační rámec Unie již zahrnuje různé nástroje k řešení procyklických účinků. Jedná se například o bezpečnostní kapitálový polštář, procyklický kapitálový polštář, pákový poměr, úpravy rizikových vah pro zvláštní expozice a další opatření dohledu.

28. S výhledem do budoucna by dopad regulatorních požadavků Unie na kapitálový poměr na ekonomický cyklus měl být pravidelně monitorován a potenciální dopad, účinnost a účelnost proticyklických nástrojů by měly být dále analyzovány. Bude důležité průběžně shromažďovat důkazy o případné procyklické tendenci vycházející z přísnějších požadavků na kapitálový poměr. Konkrétní návrhy na změnu stávajícího uspořádání by měly vyplynout ze situace, kdy se tyto důkazy objeví.