ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.3.2017 г.
COM(2017) 121 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Развитие на пазара, което може да наложи използването на член 459 от РКИ

Развитие на пазара, което може да наложи използването на член 459 от Регламента за капиталовите изисквания

Целта на настоящия доклад е да бъдат информирани Европейският парламент и Съветът относно настъпилото през изминалата година развитие на пазара, което може да наложи използването на член 459 от Регламента за капиталовите изисквания (РКИ)[1]. Той е изготвен въз основа на оценка, предоставена от Европейския съвет за системен риск (ЕССР)[2].

1. КОНТЕКСТ

Член 459 от РКИ предвижда, че Комисията, подпомагана от ЕССР, трябва най-малко веднъж годишно да представя на Европейския парламент и на Съвета доклад относно развитието на пазара, което може да наложи използването на този член. Съгласно член 459 от РКИ Комисията може, за срок от една година, да налага на банките по-строги изисквания по отношение на нивото на собствените средства, големите експозиции или публичното оповестяване при спазване на определени условия, по-специално въз основа на препоръка или становище на ЕССР или ЕБО. Според изискваните условия тези мерки са необходими за реакция спрямо промените в интензивността на микро- и макропруденциалните рискове, произтичащи от развитието на пазара във или извън Съюза, и които засягат всички държави членки, и когато инструментите на РКИ/ДКИ IV не са достатъчни за преодоляване на тези рискове.

2. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

До момента Европейската комисия не е констатирала обстоятелства, които биха обосновали използването на член 459 от РКИ, като се има предвид по-специално, че този член предвижда единствено ограничителни мерки, предимството, с което се ползват другите инструменти по РКИ/ДКИ IV, и фактът, че мерките по член 459 от РКИ могат да бъдат наложени само когато съответното развитие на пазара засяга всички държави членки. В съответствие с тази оценка, на настоящия етап нито ЕССР, нито ЕБО е отправил препоръка към Комисията да предприеме действие по член 459 от РКИ.

Комисията ще продължи да наблюдава в тясно сътрудничество с ЕССР развитието на пазара във или извън Съюза, което би могло да наложи използването на този член.

[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] Оценката, предоставена от ЕССР на 2 май 2016 г., е на разположение на следния адрес в интернет: https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/20160502_letter_md.en.pdf?90e22809ce71729e2d5902d9aa7dbf46. Освен това докладът се позовава също на икономическата прогноза на Европейската комисия и на анализи на Европейската централна банка, Европейските надзорни органи, Европейския банков орган (ЕБО) и Международния валутен фонд.

3. Анализ

3.1. Общ преглед

Комисията счита, че състоянието на финансовата система на ЕС през изминалата година се отличава съществено от обстоятелствата, даващи основание за предприемане на мерки по член 459 от РКИ. Конкретно, не се наблюдава прегряване на икономиката в резултат на кредитирането. Въпреки високото си равнище както от историческа, така и от международна гледна точка, задлъжнялостта в икономиката не се увеличава, като липсват доказателства за нейното нарастване и в банковия сектор. Може да се очаква, че тази тенденция ще се запази.

Икономиката на ЕС нараства с умерени темпове, което означава, че рискът от прегряване е ограничен. Според последната прогноза на Комисията растежът на реалния БВП в ЕС и еврозоната ще бъде под 2 % през 2016 г. и 2017 г. Разликата между фактическия и потенциалния БВП ще продължи да бъде отрицателна, а инфлацията на потребителските цени се очаква да остане под 2 % — равнище, при което според ЕЦБ е налице ценова стабилност. В унисон с ниските темпове на инфлация и умерения икономически растеж лихвените проценти на централните банки достигнаха много ниски нива. Това, заедно с изкупуването на активи от страна на централните банки, доведе до ниски лихвени проценти на облигационните и кредитните пазари. Въпреки ниските лихвени проценти дългът на нефинансовите предприятия и домакинствата, като дял от БВП, не се увеличава в повечето държави — членки на ЕС, като се очаква той да започне да намалява след засилването на икономическия растеж. В условията на настоящия умерен растеж търсенето на кредити не би следвало да доведе до увеличаване на прекомерната задлъжнялост в сектора на финансовите услуги. В краткосрочен план е малко вероятно външни събития да се превърнат във фактор, водещ към прегряване на икономиката на ЕС, тъй като се очаква темповете на нарастване както на световния БВП, така и на световната търговия да останат в значителна степен под дългосрочните тенденции. Резултатът от проведения в Обединеното кралство референдум относно членството на страната в ЕС значително повиши несигурността (измерена чрез индекса Baker-Bloom), добави нови рискове от влошаване на перспективите за растеж на икономиката на ЕС и може да възпре множество икономически субекти от търсенето на допълнително кредитиране. Задлъжнялостта в банковия сектор, който представлява „гръбнака“ на финансовата система на ЕС, не се увеличава. Регулаторните коефициенти на капиталова адекватност на банките се увеличиха през 2015 г., като според предварителните данни на ЕБО тяхното равнище през 2016 г. почти не се е променило. Това се отнася както за коефициентите на базовия собствен капитал от първи ред, така и за коефициентите на общия капитал. Среднопретеглената стойност на коефициента на базовия собствен капитал от първи ред в ЕС достигна 13,5 % в средата на 2016 г., като при по-малко от 5 % от банките той е бил под 11 %. Статистическите данни на ЕЦБ сочат, че общото балансово число на парично-финансовите институции (ПФИ), с изключение на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ), се е повишило незначително през 2015 г. и 2016 г. За сравнение, в периода преди кризата (2001 г. — 2008 г.) общата стойност на активите на ПФИ е нараствала с приблизително 10 % годишно. Равнището на банковото кредитиране в ЕС също остана ниско. Например, нивото на кредитите, отпуснати от банките за частния сектор в еврозоната, нарасна по-слабо от

номиналния БВП през 2015 г. и 2016 г. Измереното от ЕССР отклонение на съотношението кредит/БВП от дългосрочната му стойност е отрицателно, като вероятно е достигнало най-ниската си стойност през 2016 г. Високите равнища на необслужваните заеми действат като спирачка за ръста на кредитирането, тъй като предполагат разходи за банките по управлението на заемите, което намалява стимулите за разширяване на предлагането на кредити. Също така тези равнища са показателни за задлъжнялостта на предприятията и домакинствата. Предприятията или домакинствата с лоши кредити трябва да обмислят внимателно бъдещите си инвестиции, тъй като банките ще им начисляват по-високи кредитни такси, за да компенсират риска.

Според резултатите от стрес теста, проведен от ЕБО през 2016 г., съвкупният банков сектор в ЕС е достатъчно устойчив на сътресения. При неблагоприятния сценарий, съчетаващ тежка рецесия с големи сътресения в цените на широк набор от финансови активи, средната стойност на коефициентите на базовия собствен капитал от първи ред би спаднала до 9,4 %. Тази стойност е по-висока от 8,5 %, получени при стрес теста от 2014 г., като това означава, че банковият сектор на ЕС е продължил да формира значителни буфери, които да използва в случай на неблагоприятни икономически събития. Нещо повече, стрес тестът разкри колко различни биха били последствията за отделните банки при неблагоприятни сътресения в сектора. Следователно променящите се рискове в тази област могат да бъдат преодолени по-успешно чрез национални мерки по РКИ/ДКИ IV, отколкото чрез унифицирани мерки по член 459 от РКИ.

3.2. Рискове за финансовата стабилност на ЕС, установени от ЕССР

През изминалата година ЕССР определи четири основни риска за европейската икономика. Това са рисковете от преоценка на рисковите премии на световните финансови пазари, подсилена от ниската ликвидност на пазара, допълнително влошаване на счетоводните баланси на банките и застрахователите, намаляване на устойчивостта на дълга на държавния сектор, предприятията и домакинствата, както и сътресения и верижно разпространение на проблеми, произхождащи от паралелните банкови сектори. Потенциалното значение на тези рискове за мерките по член 459 от РКИ е подробно разгледано по-долу.

а) Преоценка на рисковите премии

Евентуалната преоценка на рисковите премии на световните финансови пазари, подсилена от ниската ликвидност, се счита за значителен макрофинансов риск за европейския финансов сектор.

Наред с другото, този риск е обусловен от високите цени на различни класове активи спрямо средните равнища в ретроспективен план. Високите цени на активите са до голяма степен породени от ниските нива на лихвените проценти, което кара много класове инвеститори да търсят по-висока доходност. Въпреки че на някои пазари на корпоративни облигации и на недвижими имоти съществуват признаци за висока степен на поемане на рискове, този феномен не засяга по еднакъв начин отделните пазарни сегменти и държави членки. Ярък пример за това са признаците на прегряване, които се наблюдават на пазара на недвижими имоти в някои държави членки, докато в други почти липсват.

Капиталовите позиции на финансовите институции, по отношение на които се прилагат изискванията на РКИ/ДКИ IV, следва да бъдат достатъчно високи, за да устоят при материализиране на този риск. При неблагоприятния сценарий на стрес теста на ЕБО едва 1 процентен пункт от общия спад от 3,8 процентни пункта на коефициента на базовия собствен капитал от първи ред бе вследствие на пазарния риск. Ето защо пазарният риск не бе основният фактор за опасността от загуба на капитал, установена при стрес теста. Възможно е разбира се пазарният риск да намери проявление под форма, различна от заложената в стрес теста. Окуражаващо е обаче, че през последните години финансовият сектор демонстрира необходимата устойчивост в периоди на резки корекции на рисковите премии на световните пазари, като например при рязкото покачване на цените на държавните облигации на САЩ през октомври 2014 г., разпродажбата на германски съкровищни облигации през май/юни 2015 г., корекцията на валутните курсове и цените на акциите след референдума в Обединеното кралство през юни 2016 г. и внезапното увеличение на доходността по японските облигации през август 2016 г. Тези събития оказаха краткотрайно влияние върху цените на другите финансови активи и не предизвикаха хаос в нито една финансова институция. Друго развитие на пазара, което трябва да бъде отбелязано, е свързано със спорадичните резки промени в цените на акциите на банките в ЕС[3]. Въпреки трудностите, които за съжаление съществуват при наблюдението на експозициите към пазарен риск, в рамките на инициирания по Базел основен преглед на търговския портфейл вече се подготвят предложения за политики в тази област, които се очаква да бъдат по-ефективни от която и да било мярка за повишаване на прозрачността по член 459 от РКИ.

б) Допълнително влошаване на счетоводните баланси на банки и застрахователи

Допълнителното влошаване на счетоводните баланси на банките и застрахователите е друг, установен от ЕССР, основен риск за финансовата стабилност в ЕС. Тенденцията към понижаване на цените на акциите на банките в ЕС, наблюдавана през по-голямата част от 2016 г., подчертава значимостта на този риск, тъй като разкрива значителната загуба на пазарна стойност на банките. Спадът на цените на акциите се ускори най-вече, когато пазарите реагираха на новините за икономическите рискове, потвърждаващи тясната връзка между първите два елемента от списъка на системните рискове на ЕССР. По-подробна проверка подсказва обаче, че ясно изразеният спад на цените на акциите на банките не е продиктуван на първо място от опасения от изпадането на банки в несъстоятелност, а по-скоро от перспективите във връзка с тяхната рентабилност. Ако пазарите бяха загрижени за платежоспособността на банките, цените на суаповете за кредитно неизпълнение и доходността на дълговите инструменти на банките трябваше да нараснат значително. Това обаче не беше установено освен за финансовите инструменти на конкретни кредитни институции.

Особено внимание трябва да се обърне на следните събитията от 2016 г., даващи информация за перспективите по отношение на рентабилността на банките: i) данните за слаба икономическа активност от февруари 2016 г., ii) изхода от референдума в Обединеното кралство през юни 2016 г. и iii) резултатите от стрес

[3] Тъй като промените на цените на акциите са тясно свързани с риска от допълнително влошаване на счетоводните баланси на банките и застрахователите, те са оценени в следващия раздел.

тестовете на ЕБО от август 2016 г. При настъпването на тези събития цените на повечето банкови акции спаднаха значително по-рязко от цените на акциите на небанковите институции, като и в трите случая анализаторите на пазара посочиха рентабилността като водещ фактор за това. Публикуваните през февруари 2016 г. слаби икономически показатели подсилиха усещането, че лихвените проценти ще останат за дълго на ниско равнище, което би затвърдило ниските маржове на печалба и малките приходи от падежна трансформация. Резултатът от референдума в Обединеното кралство породи въпроса дали Лондон ще продължи да изпълнява ефикасно своята роля на финансов център за ЕС. Излизането на Обединеното кралство от ЕС може да доведе до повишение на разходите за трансгранично междубанково финансиране. Проведеният от ЕБО стрес тест разкри чувствителността на банките към неблагоприятни икономически сценарии.

Въпреки че в тези случаи по-високите коефициенти на капиталова адекватност на банките от ЕС като цяло, и по-специално на най-уязвимите от тях, може би ограничиха загубите от преоценка, налагането на по-високи регулаторни капиталови изисквания на банките вероятно щеше да има неблагоприятни последици. Причината за това е, че ниската рентабилност на много от банките вече е намалила значително възможността за повишаване на капитала в кратки срокове. На първо място, ниските нива на рентабилност намаляват дела от неразпределената печалба, който може да бъде използван за увеличаване на капитала. На второ място, ако банките подобрят капиталовите си показатели, ограничавайки допълнително своята дейност или поемайки допълнително риск, рентабилността вероятно ще спадне още, като съществува опасност от поява на нови пречки за кредитирането за икономиката. На трето място, ниските капиталови оценки разкриват високата цена на собствения капитал, която банките плащат при емитиране на акции. Въз основа на проучване на ЕБО МВФ изчислява, че средната цена на собствения капитал в банковата система на ЕС е около 9 %. По данни на ЕБО възвръщаемост на собствения капитал е около 6 % средно за сектора и около 2 % за средноголемите банки. При много банки цената надвишава възвръщаемостта на собствения капитал и следователно изискването за увеличаване на капиталовите коефициенти би намалило допълнително тяхната рентабилност. Това твърдение се потвърждава и от посочената от някои пазарни анализатори (от инвестиционни банки и агенции за кредитен рейтинг) вероятна причина за обезценяването на акциите през февруари 2016 г. Според тях в основата на това обезценяване стоят слуховете, че надзорните органи са наложили евентуални ограничения върху изплащането на дивиденти на акционерите на някои банки, за да укрепят капиталовата им позиция. Следователно инвеститорите в капиталови инструменти на банките се влияят като цяло от политически мотивирани мерки, ограничаващи рентабилността на техните инвестиции. Този опит показва, че е малко вероятно инструментите на политиката, предложени в член 459 от РКИ, да бъдат ефективни в периоди на слаб растеж и ниски очаквания за бъдещи печалби на банките. Както беше посочено по-горе, мерките по член 459 от РКИ вероятно ще бъдат най-ефективни, когато е налице завишен оптимизъм относно рентабилността на банките и оценяването на акциите.

Ниската рентабилност на банките в ЕС се дължи на циклични, структурни и наследени от миналото фактори. Слабият номинален икономически растеж и ниските лихвени проценти на централните банки са основните циклични фактори.

Номиналният икономически растеж ограничи потенциала на финансовия сектор за разширяване на предоставяните на икономиката услуги. Търсенето на банково кредитиране също е слабо. Ниските лихвени равнища и плоската крива на доходност предполагат ниски маржове за финансовите посредници, за което най-добре говорят по-малките печалби от падежна трансформация. Освен това достигната нулева долна граница на лихвените проценти влияе върху рентабилността на банките, тъй като те не могат да начислява отрицателни лихвени проценти на дребните вложители, защото в противен случай те биха държали парите си в брой, а не под формата на депозити. Наследените от миналото фактори са свързани на първо място с голямата тежест на необслужваните кредити (НОК) в някои части на банковата система, особено в тези държави членки, в които продължителният слаб икономически растеж доведе до високи равнища на НОК. Банките разполагат с различни мерки, които да приложат по отношение на НОК, но често стимулите за това са недостатъчни. Например, реализирането на загуби от НОК или тяхната продажба с отстъпка ще ореже печалбите и капиталовите показатели, освен ако не са били заделени съответните провизии. Алтернативата — те да бъдат запазени в счетоводния баланс, представлява временно решение за сметка на по-голямата несигурност по отношение на качеството на активите, което може да доведе до по-високи разходи за финансиране и нежелание за разширяване на кредитирането на икономиката. Освен това високото равнище на НОК предполага високи разходи по управление на лошите кредити.

Ако се превърне в трайно явление, ниската рентабилност в банковия сектор може в средносрочен план да доведе до проблеми, свързани с платежоспособността. Въпреки че макропруденциалната политика може чрез облекчаване на съществуващите ограничения върху дейността на банките да изиграе важна роля за преодоляване на цикличните фактори за ниската рентабилност, член 459 от РКИ не е подходящо средство за постигане на това. Той позволява единствено налагане на по-строги пруденциални изисквания за срок от една година, но не и облекчаване. Също така влиянието на член 459 от РКИ върху НОК е ограничено. Проблемът с натрупаното високо равнище на НОК може да бъде най-добре преодолян чрез по-ефективни процедури по несъстоятелност, даващи възможност на банките да се освободят по-бързо от НОК. По предложение на Комисията Съветът отправи през юли 2016 г. специфични препоръки към шест държави членки по отношение на НОК. Комисията работи в тясно сътрудничество с националните органи и с европейските заинтересовани страни, за да гарантира предприемането на подходящи мерки. Пруденциалните изисквания по член 459 от РКИ вероятно ще подсилят структурната промяна, тъй като в процеса на изпълнение на тези изисквания финансовите институции ще бъдат стимулирани да свият балансите си, да намалят обема на своята дейност или дори да напуснат пазара. Като се има предвид обаче временният характер на мерките по член 459 от РКИ, а именно периодът на действие от една година, те не са подходящи за постигане на желаните структурни промени в банковата система на ЕС.

в) Намаляване на устойчивостта на дълга на държавния сектор, предприятията и домакинствата

Мерките по член 459 от РКИ не биха били ефективни за преодоляване на влошаването на устойчивостта на дълга на държавния сектор, предприятията и

домакинствата, макар този проблем да засяга почти в еднаква степен всички държави членки.

Не е ясно по какъв начин мерките за намаляване на задлъжнялостта в банковия сектор биха се отразили върху устойчивостта на дълга на нефинансовите субекти. Тези мерки е вероятно да доведат до намаляване на задлъжнялостта в нефинансовия сектор на икономика, а оттук и до по-добра устойчивост на дълга, но същевременно те биха могли да затруднят достъпа до кредитиране, което ще наруши устойчивостта на съществуващите дългови позиции.

г) Сътресения и верижно разпространение на проблеми, произхождащи от паралелните банкови сектори

По отношение на рисковете, свързани с паралелните банкови сектори, подходът, възприет в рамките на РКИ по отношение на големите експозиции, изглежда на този етап достатъчен и не е необходимо да се прибягва до член 459 от РКИ. През декември 2015 г. бяха приети насоки на ЕБО относно максималния размер на експозициите към паралелни банкови предприятия, които се прилагат от 1 януари 2017 г[4]. Те съдържат общи принципи, които институциите следва да спазват по отношение на рисковете, свързани с експозиции към паралелни банкови предприятия, основен подход за определяне на максималните размери на експозициите към паралелни банкови предприятия и резервен подход, в случай че институциите не са в състояние да приложат основния подход. Резултатите от свършената от ЕБО работа ще бъдат включени в доклада на Комисията по член 395, параграф 2 от РКИ относно целесъобразността и последствията от налагане на такива максимални размери, в който ще бъдат отчетени и международните тенденции относно произтичащия от паралелните банкови предприятия риск.

[4] https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1310259/EBA-GL-2015-20+GL+on+Limits+to+Exposures+to+Shadow+Banking+Entities.pdf/f7e7ce6b-7075-44b5-9547-5534c8c39a37.