



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.7.2011
SEC(2011) 950 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаваща

предложение за Регламент

относно пруденциалните изисквания за кредитни институции и инвестиционни посредници

{COM(2011) 452 окончателен}

{SEC(2011) 949 окончателен}

1. КОНТЕКСТ

Финансовата криза изложи на показ недопустими рискове, свързани с настоящото регулиране на финансовите институции. Според МВФ в резултат на кризата между 2007 и 2010 г. европейските банки са понесли загуби в размер на близо 1 000 млрд. EUR или 8 % от БВП на ЕС.

С цел да се възстанови стабилността на банковия сектор и да се осигури кредитиране за реалната икономика, ЕС и държавите-членки приеха широк набор от безпрецедентни мерки, цената за които бе платена в крайна сметка от данъкоплатците: в периода до октомври 2010 г. Европейската комисия одобри мерки за държавна помощ за финансовите институции в размер на 4 600 млрд. EUR, от които над 2 000 млрд. EUR бяха използвани през 2008 и 2009 г.

Предоставената на банките фискална подкрепа трябва да се съчетае със задълбочена реформа, която да разреши регулаторните слабости, проявили се по време на кризата. В тази връзка през октомври 2008 г. и юли 2009 г. Комисията вече предложи редица изменения в областта на банковото регулиране, които бяха заложени съответно в Директивата за капиталовите изисквания II¹ и Директивата за капиталовите изисквания III. Законодателният пакет, част от който е настоящият доклад, съдържа разработените и съгласувани на международно равнище стандарти за банковия капитал и ликвидност, познати като „Базел III“. Службите на Комисията взеха от името на държавите-членки на ЕС активно участие в процеса на тяхното разработване. Освен това в пакета се съдържа предложение за хармонизиране на други разпоредби на ДКИ с идеята да се засили вътрешният пазари и да се подобри надзорът. Настоящият доклад се отнася само до оценката на въздействието от описаните по-долу мерки.

2. ПРОВЕЖДАНЕ НА КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Службите на Комисията участваха в работата на международни форуми, по-специално Базелския комитет за банков надзор (БКБН), който отговаряше за разработването на нови мерки на политики в областта на ликвидността и управлението на кредитния риск от контрагента, определяне на регулаторния капитал и процикличното развитие. По време на целия проект бяха провеждани активни консултации с Европейския банков комитет и Комитета на европейските банкови надзорници.

Последният направи количествено изследване на въздействието, с което беше подкрепен анализа на въздействието от този законодателен пакет върху банковия сектор в ЕС. В изследването се включиха 246 банки от 21 страни, членки на КЕБН, включително 50 банки от група 1² и 196 банки от група 2, чиито капитал заедно представлява около 70 % от капитала на консолидирания банков сектор на ЕС. КЕБН предостави и експертен съвет на Комисията в областта на хармонизирането на националните варианти на политики и правомощията за различно прилагане.

¹ ДКИ

² Банки от 1 група са банки, чийто капитал от първи ред надхвърля 3 млрд. евро и упражняват добре диверсифицирана дейност на международните пазари. Всички други банки спадат към 2-ра група.

В периода 2009—2011 г. службите на Комисията поведоха четири обществени консултации, а през април 2011 г. организираха обществено изслушване относно предвидени в законодателния пакет мерки на политики³. Получените от консултациите отговори се явяват важен източник на информация и мнения на заинтересованите страни по отношение на въздействието и ефективността от планираните мерки. Освен това службите на Комисията поведоха отделни задълбочени консултации с представители на сектора, включително с Групата на експерти по банковите въпроси, различни банкови асоциации в ЕС и отделни банки.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

3.1. Управление на ликвидния риск

Световната финансова криза показва слабости в действащото управление на ликвидния риск на институциите, включително несъответствия в прилаганите тестове за устойчивост и падежа на активите и пасивите. По-конкретно оказа се, че съществуващите практики по управление на ликвидния риск не могат да обхванат изцяло рисковете, свързани със секюритизация по модела „отпускане и прехвърляне на заеми“, използването на сложни финансови инструменти и прибягването от банките до финансиране посредством инструменти с кратък падеж, заемани на кредитните пазари. Оказа се също така, че допусканията относно ликвидността на пазара на активи и взаимозависимостта между пазарната ликвидност и ликвидността на финансирането са погрешно тълкувани, като същевременно поведенческият модел на финансовите институции изигра огромна роля в хода на кризата. Тези фактори доведоха до фалита на няколко финансови институции⁴ и сериозно подкопаха здравето на много други, като заплашиха финансовата стабилност и наложиха публичният сектор и централните банки да отпуснат ликвидна помощ в безпрецедентен размер. В периода септември—декември 2008 г. заемите от ЕЦБ за кредитни институции в еврозоната нараснаха с около 70 % до 800 млрд. евро.

Въпреки че някои държави-членки прилагат понастоящем някаква форма на количествени регулаторни стандарти за ликвидност, на равнището на ЕС липсва хармонизирана рамка за изрично регулиране на подходящите равнища на краткосрочната и дългосрочна ликвидност. Различията в националните стандарти пречи на комуникацията между надзорните органи и поражда допълнителни разходи по отчитането на институциите с трансгранична дейност.

3.2. Определение на капитал

Кризата завари банковата система на ЕС с капитал с недостатъчно количество и спорно качество. По-специално някои капиталови инструменти и най-вече хибридни инструменти⁵ (хибриди) не оправдаха очакванията на пазарите и регулаторите по

³ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

⁴ Бър Стърнс (Bear Sterns), Лемън Бродърс (Леман Бродърс), Нордън Рок (Northern Rock), HBOS, Брадфорд енд Бингли (Bradford and Bingley).

⁵ Хибриди са ценни книжа, които имат едновременно характеристиките на капиталови и дългови книжа.

отношение способността им да поемат загуба⁶, да бъдат постоянно в наличност⁷ и да се отличават с гъвкавост на плащанията⁸ при нормално функциониране. Всъщност спазването на горните три критерии беше наложено като изискване по отношение на хибридите вследствие на политиката на Комисията за „споделяне на тежестта“, която тя следва при оценяване на мерките за рекапитализация на националните банки.

Също така се оказа, че списъкът с измененията относно регулаторния капитал е непълен, тъй като пазарните участници престанаха да включват в коефициентите за капиталова адекватност, отчитани от институциите, редица балансови позиции като миноритарно участие и отсрочени данъчни активи, чийто потенциал да поемат загуба при нормално функциониране е спорен в условията на нестабилност. Различното прилагане на регулаторните изменения в държавите-членки допълнително затрудни сравнението и надеждността на мерките за капитала от първи ред. В резултат на това отчитаните коефициенти на капитала от първи ред не бяха показателни за способността на институциите да поемат нарастващи загуби. Това наложи в много страни правителствата да окажат на банковия сектор подкрепа в огромен мащаб.

3.3. Кредитен риск от контрагента

Кризата извади на показ редица слабости в сегашното регулаторно третиране на кредитния риск от контрагента⁹, свързан с деривати, репо сделки¹⁰ и дейности по финансиране чрез ценни книжа¹¹. Тя показва, че съществуващите разпоредби не осигуряват правилно управление и адекватна капитализация за този вид риск. Действащите правила не създават необходимите стимули за това договори за извънборсови деривати с двустранен клиринг да преминат към многостранен клиринг чрез централни контрагенти¹².

3.4. Процикличност при предоставяне на заеми

Процикличните ефекти са тези, които следват движението на икономическия цикъл и го допълват. Причините за цикличния характер на предоставянето на банкови заеми са взаимосвързани и се дължат на пазарни и регулаторни слабости.

⁶ Инструментът трябва да е достъпен за покриване на загуби както при нормално функциониране, така и при ликвидация, а също така при необходимост да може да бъде използван като гаранционен депозит.

⁷ Инструментът трябва да е постоянно на разположение, за да няма съмнение, че той може да подпомогне вложителите и други кредитори при сътресения.

⁸ Инструментът трябва да притежава характеристики, позволяващи некумулятивното отлагане или отмяна на плащане на купони или дивиденди по време на сътресения.

⁹ Рискът от неизпълнение от страна на контрагента преди окончателния сетълмент на паричните потоци по сделката.

¹⁰ При договор за обратно изкупуване (репо сделка) кредитополучателят се съгласява да продаде ценна книжа на кредитора и да купи същата ценна книга от същия кредитор на определена цена на по-късна дата.

¹¹ Ако при репо сделката се получават и дават на заем парични средства, при финансирането чрез ценни книжа целта е временно придобиване на ценна книга, която да бъде използвана за други цели като покриване на къси позиции.

¹² Субект, който посредничи правно между контрагентите по договори, търгувани на един или повече финансови пазари, явявайки се купувач за всеки продавач и продавач за всеки купувач.

Една от характеристиките на действащите минимални капиталови изисквания, които се изчисляват на базата на поетия риск, е, че те варират през икономическия цикъл. Няма изрични регулаторни ограничения относно риска, който кредитните институции и инвестиционните посредници могат да поемат и следователно относно техния ливъридж, стига те да изпълнят минималните капиталови изисквания. Липсата на подобни регулаторни ограничения и необвързаността на капиталовите изисквания с натрупването на риск на макроравнище доведоха до финансови дисбаланси, които ускориха внезапните загуби от кредитен характер и, след като икономическият цикъл се промени, предизвикаха спираловидно освобождаване от задължения.

3.5. Варианти на политики, правомощия за различно прилагане и минимална хармонизация

През 2000 г. Консолидираната банкова директива беше заменена от седем банкови директиви. Настоящата директива беше преработена през 2006 г. заедно с Директивата за капиталовите изисквания, като по този начин в ЕС беше въведена рамката Базел II. В резултат на това в ДКИ се предвиждат значителен брой варианти на национални политики¹³ и правомощия за различно прилагане¹⁴. С ДКИ се цели постигане на „минимална хармонизация“, което означава, че държавите-членки могат да въвеждат по-строги правила, което води до свръхрегулиране на национално равнище.

В резултат на това сме свидетели на значително разминаване в начините, по които държавите-членки изпълняват, а националните надзорни органи прилагат правилата, което поражда особени трудности за дружества с трансгранична дейност. Това води също така до правна несигурност и до неравнопоставеност на участниците на пазара.

4. ЦЕЛИ

Амбициозната цел на настоящата инициатива е да гарантира подобряване на ефективността на регулирането на банковия капитал и ликвидност в ЕС и намаляване на отрицателното въздействие върху доверието в банките и на процикличния характер на финансовата система, като същевременно банковият сектор на ЕС запази конкурентното си положение. Всичко това е обобщено в следните четири общи цели на политика:

подобряване на финансовата стабилност;

подобряване на защитата на интересите на вложителите;

гарантиране на конкурентоспособността на европейските банки на международно ниво;

намаляване на процикличното развитие на финансовата система.

¹³ Избор, с който разполагат компетентните органи или държавите-членки за това как да прилагат определена разпоредба, като могат да избират между няколко варианта.

¹⁴ Компетентните органи или държавите-членки могат да избират дали да прилагат определена разпоредба.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКИ: АНАЛИЗ И СРАВНЕНИЕ

Бяха оценени и сравнени общо 27 различни варианта на политики с цел да се намери разрешение на различните констатирани проблеми. В този раздел е представено очакваното въздействие на мерките във всяка област, както и общото въздействие от цялото предложение.

5.1. Ликвиден риск

За да се подобри краткосрочната устойчивост на рисковия профил на финансовите институции във връзка с ликвидността, от 2015 г. ще бъде въведен коефициент на ликвидно покритие (КЛП). Преди да влезе в сила той ще бъде подложен на наблюдение и ще бъде извършен преглед, за да се направят необходимите подобрения в параметрите му и тяхното съотношение и да се провери за нежелателно въздействие върху сектора, финансовите пазари и икономиката. Въз основа на определението за КЛП в Базел III спазването на това изискване в ЕС би довело в дългосрочен план до нетен ръст на БВП в размер на 0,1 % до 0,5 % годишно поради очаквано намаляване на честотата на системните кризи.

С цел да се разрешат проблемите по финансирането, свързани с несъответствието между падежите на активите и пасивите, Комисията смята да въведе нетен коефициент на стабилно финансиране (НКСФ). Коефициентът и въздействието от него ще бъдат подложени на обстойно наблюдение, преди да се вземе решение за окончателните му параметри и включването му в минималния стандарт, считано от 2018 г.

5.2. Определяне на капитала

С предложението се въвеждат по-строги критериите за допустимост на капиталовите инструменти за различните редове на регулаторния капитал и се преразглежда прилагането на регулаторните изменения. Съгласно преразгледаните регулаторни изменения размерът на допустимия капитал, който може да бъде включен в базисния капитал от първи ред, се намалява с 42 % за банките от 1-ва група, а за банките от 2-ра група — с 33 %. Това намаление е продиктувано от измененията във връзка с позициите за репутация, съществени инвестиции в други финансови институции и отсрочени данъчни активи.

Новите минимални изисквания за базисния капитал от първи ред и за целия капитал от първи ред ще бъдат въведени постепенно от 2013 г., като до 2015 г. трябва да достигнат съответно 4,5 % и 6 %. Преразгледаните регулаторни изменения ще бъдат въведени през периода 2014—2019 г. Предвиждат се и разпоредби за заварено третиране на капиталови инструменти, които вече не отговарят на новите изисквания за допустимост.

5.3. Кредитен риск от контрагента

Ще бъдат засилени изискванията за управление на кредитния риск от контрагента, включително осигуряването на достатъчно капитал за посрещане на този риск. С предложението се създават допълнителни стимули за извършване на клиринг на извънборсови инструменти чрез централни контрагенти. Очаква се тези изменения да окажат въздействие върху работата основно на най-големите банки в ЕС.

Преразглеждането на третирането на кредитния риск от контрагента и по-специално въвеждането на по-високи изисквания за собствен капитал във връзка с двустранни договори за деривати — поради по-високия риск, който тези договори поражда за финансовата система — представляват неразделна част от усилията на Комисията да създаде ефективни, сигурни и стабилни условия за търговия на пазарите на деривати. Това е в допълнение към други регулаторни инициативи на Комисията в същата област, по-специално предложението Регламент относно извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на трансакции, одобрен от Комисията на 15 септември 2010 г.

5.4. Антициклични мерки за политики

Предложенията за капиталови буфери включват предпазен марж за запазване на капитала и антицикличен капиталов марж. С определянето размера на предпазния марж за запазване на базисния капитал от първи ред на 2,5 % от стойността на рисково претеглените активи се цели банките да имат капацитета да поемат загуби в периоди на нестабилност, които могат да се проточат с години. Банките следва да заделят такъв капитал при благоприятна конюнктура. На кредитните институции, които попадат под маржа, ще бъдат наложени ограничения върху дискреционното разпределение на доходите (т.е. изплащане на дивиденди), докато не достигнат целта.

С антицикличния капиталов марж се цели постигането на една по-широка макропруденциална цел за защита на банковия сектор и реалната икономика от рискове, застрашаващи цялата система, произтичащи от цикличния бърз растеж, следван от силен спад в съвкупното кредитиране. Той се прилага, като размерът на предпазния марж за запазване на капитала се увеличи с 2,5 %.

За да се предотврати прекаленото натрупване на ливърдж в балансите на кредитните институции и финансовите посредници, което поддържа цикличността при кредитирането, Комисията предлага въвеждането като елемент от надзорния преглед на коефициент за ливърдж, който не е обвързан с риска. Въздействието на този коефициент на ливърдж ще бъде проследено отблизо преди евентуалното му въвеждане като задължително изискване от 1 януари 2018 г.

5.5. Единен правилник

С предложението се хармонизират различните надзорни подходи, прилагани от държавите-членки, като се премахват вариантите на политики на национално равнище и правомощията за различно прилагане. Запазват се изключенията за някои конкретни области, в които свръхрегулирането е продиктувано от съображения, свързани с оценяването на риска, от особеностите на пазара или продукта и правната уредба на държавите-членки.

5.6. Общо въздействие от мерките в пакета

В допълнение към собствената си оценка за въздействието на Базел III Комисията извърши преглед на редица изследвания, подготвени от представители на публичния и частния сектор.

Смята се, че настоящият пакет и Директивата за капиталовите изисквания III ще увеличат рисково претеглените активи за банките от 1-ва група с 24,5 %, а за банките от 2-ра група само с 4,1 %. Според изчисления, които се основават на капиталовите

равнища на банките в ЕС от 2009 г., сумата, която няма да достигне на банките, за да изпълнят новите минимални изисквания за базисния капитал от първи ред и изискването за предпазния марж, ще бъде незначителна до 2013 г., 84 млрд. евро до 2015 г. и 460 млрд. евро¹⁵ до 2019, което представлява 2,9 % от рисково претеглените активи на банковия сектор.

Затова е предвиден преходен период от осем години преди новите капиталови изисквания да влязат в сила, като по този начин банките ще имат време да задържат по-голяма част от печалбите си, да подобрят оперативната си ефективност, да емитират нови капиталови инструменти и да предприемат всички необходими стъпки, за да отговорят на изискванията. Въз основа на анализите на Базелския комитет, ЕЦБ и службите на Комисията преминаването към по-високи стандарти по отношение на капиталовата адекватност и ликвидността ще окаже ограничено влияние върху общия краен продукт.

Според анализи на Базелския комитет в дългосрочен план нетните икономически ползи от въвеждането на Базел III ще доведат до годишен ръст на БВП на ЕС в размер на 0,3 — 2 %. Това положително въздействие се обяснява с очакваното намаляване на честотата на бъдещи кризи, обхващащи цялата система, като оптимални ползи се постигат при коефициент на базисния капитал от първи ред между 6 и 9 %.

Според друг модел, разработен от Комисията и научните среди, в резултат на предложението в седем държави-членки вероятността от банкова криза, обхващаща цялата система, би намалела от 29 % до 89 % при рекапитализация на банките до общ капиталов коефициент от поне 10,5 %.

Освен това според анализите на Базелския комитет по-високите капиталови и ликвидни изисквания, включително антицикличния капиталов марж, ще намалят амплитудата между различните фази на обикновения бизнес цикъл. Това е от особено значение за МСП, които разчитат на финансиране от банките през целия икономически цикъл.

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Очаква се предложените изменения да влязат в сила през 2013 г. Работните групи към Базелския комитет и Европейския банков орган, които наблюдават динамиката на капиталовите позиции на банките съответно на международните и европейските пазари, ще участват при оценяване на напредъка по отношение на постигането на конкретните политически цели. ЕБО ще приеме конкретни правила за събиране на информацията, необходима за наблюдение на коефициента на ливъридж и новите ликвидни изисквания, за да могат тези мерки на политики да бъдат финализирани в кратки срокове.

¹⁵ От тях 37 млрд. евро (изчислени в капитала от първи ред) са свързани с предложението за Директивата за капиталовите изисквания III.