

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 1.10.2008
SEC(2008) 2533

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**за изменение на Директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО по отношение на банки —
филиали на централни институции, определени елементи на собствения капитал,
големи експозиции, надзорна уредба и управление при кризи**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 602 окончателен}
{SEC(2008) 2532}

1. ПРОМЕНИ: МОТИВИ И КОНСУЛТАЦИИ

Рамковото споразумение Базел II¹ от юни 2004 г. и Прегледът на търговския портфейл² (Trading Book Review) от юли 2005 г. бяха изменени и приети в ЕС през юни 2006 г. посредством Директивата за капиталовите изисквания (ДКИ); тя обхваща Директиви 2006/48/ЕО³ и 2006/49/ЕО⁴.

Мотива за промяна на ДКИ

ДКИ влезе изцяло в сила през 2008 г. Въпреки ранния етап на прилагане на директивата, определени разпоредби на ДКИ се нуждаят от преразглеждане.

- Промените в областите, които бяха оставени „отворени“ при приемането на ДКИ през 2006 г., обхващат:
 - преразглеждане на правилата, наследени от предходни директиви, като например *режима на големи експозиции и дерогациите от надзорните изисквания по отношение на банковите мрежи*;
 - установяване на принципи и правила, които още не са уредени формално на ниво на ЕС, като например третирането на *хибридни капиталови инструменти*, като част от първоначалния собствен капитал.
- Установените по време на етапа на транспониране на ДКИ несъответствия трябва да бъдат отстранени, за да се гарантира, че ефективността на основните цели на ДКИ не е пренебрегната. Повечето от тях са по-скоро от техническо естество и не са толкова съществени, поради което не са отразени в оценката на въздействието. Все пак някои от по-съществените елементи от прегледа, отнасящи се до третирането на *застраховки „Живот“ като допустимо обезпечение* и капиталовите изисквания за *предприятия за колективно инвестиране съгласно вътрешнорейтингов подход*⁵, бяха обхванати от анализа.
- Преразглеждането на някои други области бе предизвикано от започналите през 2007 г. сътресения на финансовия пазар и има за цел да гарантира адекватната защита на интересите на кредиторите и цялостната финансова стабилност. В тази светлина бяха ревизирани правилата, *свързани с капиталовите изисквания и управлението на риска във връзка със секюритизирани позиции*, както и *въпроси, засягащи надзора в държавата по произход/приемащата държава и управлението при кризи*.

Консултация със заинтересованите страни

Консултациите с основните групи заинтересовани страни бяха осъществени основно в рамките на комитетите „Ламфалуси“. Европейският банков комитет (ЕБК) и Комитетът на европейските банкови надзорници (КЕБН) участваха активно в консултациите във

¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs107.htm>

² <http://www.bis.org/publ/bcbs116.htm>

³ Директива 2006/48/ЕО относно предприемането и осъществяването на дейност от кредитните институции.

⁴ Директива 2006/49/ЕО относно капиталовата адекватност на инвестиционните посредници и кредитните институции.

⁵ Вътрешнорейтинговият подход позволява на институциите да използват своите собствени данни за риска — вероятност за неизпълнение, очаквана загуба и т.н., при изчисляване на капиталовите изисквания.

връзка с проекта и техните становища допринесоха за подготовката на настоящата оценка на въздействието.

КЕБН

КЕБН пое ангажимент във връзка с молбата на Комисията за техническо становище по отношение на *хибридните капиталови инструменти и големите експозиции*. Заклучително становище по двата въпроса бе получено през април 2008 г.

Работна група към ЕБК

Службите на Комисията създадоха също работна група към ЕБК (РГЕБК), включваща посочени от ЕБК членове, с цел обсъждане на възможните подобрения на актуалните законодателни текстове; РГЕБК проведе заседания през ноември 2007 г., януари, февруари и март 2008 г.

Други допитвания до общественото мнение

През юни 2007 г. службите на Комисията бяха домакин на конференция относно предизвикателствата пред надзорната уредба във все по-силно глобализиращата се финансова среда. Основните заинтересовани страни, включително представители на сектора, на надзорните органи, на централните банки и регулаторните органи, обсъдиха ефикасността и устойчивостта на надзорната уредба и подчертаха необходимостта от разработване на ясна европейска рамка за справяне с трансгранични кризи. Те също постигнаха консенсус относно подобряването на ефикасността на действащата надзорна уредба.

Между 16 април и 17 юни 2008 г. бе проведено онлайн допитване до общественото мнение за получаване на предложения за проектоизменение на действащото законодателство.

По време на проекта службите на Комисията участваха в международни форуми и следяха отблизо дейността на Базелския комитет.

Междуведомствена ръководна група

Междуведомствена ръководна група бе създадена, за да следи напредъка и да осигурява становища от други служби на Комисията, в това число Генерални дирекции „Предприятия и промишленост“, „Икономически и финансови въпроси“, „Конкуренция“ Правната служба и Генералния секретариат. Ръководната група заседава през декември 2007 г. и април 2008 г.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Големи експозиции

Целта на режима на големите експозиции е да се предпазят институциите от реализиране на диспропорционални по размер загуби в резултат на неизпълнение на поето задължение от страна на индивидуален клиент (или група от свързани клиенти) поради настъпването на непредвидени обстоятелства⁶. Настоящият режим на големи експозиции притежава следните недостатъци:

⁶ „Непредвидени обстоятелства“ представляват обстоятелства, намиращи се извън обхвата на портфейлната капиталова алокация, поради което те биха могли да доведат до неизпълнение от страна на институцията или да я поставят в затруднено положение, независимо от състоянието на останалата част от портфейла. Тези обстоятелства обикновено не са отразени в *ex ante*

- високи разходи за сектора,
- липса на яснота,
- нехармонизирани конкурентни условия, и
- голяма тежест за данъкоплатците и капиталова неефикасност.

Хибридни капиталови инструменти

Хибридните капиталови инструменти (хибридни инструменти) представляват ценни книжа, притежаващи характеристики както на капиталови, така и на дългови инструменти. Целта на емитиране на такива инструменти е покриване на капиталовите нужди на банките чрез привличане на такива инвеститори, които са готови да поемат по-висок от характерния за продуктите с фиксиран доход риск, като съответно очакват и по-висока възвращаемост. От банкова гледна точка хибридните инструменти представляват допълнителен източник на средства. Обикновено те са структурирани по начин, който позволява класифицирането им за надзорни цели като „първоначален собствен капитал“⁷. Хибридните инструменти са също много ефикасни от данъчна гледна точка, тъй като платимата по тях лихва намалява данъчно облагаемата основа.

За да могат да бъдат признати като „първоначален собствен капитал“, хибридните инструменти трябва да отговарят на критериите за *покриване на загуби*⁸, *гъвкавост на плащанията*⁹ и *устойчивост*¹⁰. Тези критерии бяха договорени на равнище на Г 10 и бяха оповестени през 1998 г. в „Съобщение до пресата от Сидни“¹¹. Поради различни причини те все още не са транспонирани в директивите на ЕС. Липсата на законодателство на ниво на ЕС доведе до нехармонизирани конкурентни условия и възможности за надзорен арбитраж.

Въпроси, засягащи мерките по отношение на държавата по произход/приемащата държава и управлението при кризи

Надзорът над кредитните институции се осъществява от надзорните органи както на държавата-членка по произход, така и на приемащата държава-членка, въпреки че органите на държавата-членка по произход (консолидиращ надзорен орган) са отговорни за консолидирания надзор на финансовото състояние на финансовата група, включваща предприятие-майка, клонове и дъщерни предприятия.

В паневропейските институции все по-често управлението на риска, ликвидността и капитала се осъществява централизирано за всички организационни единици, а групите

оценките на кредитното качество и представляват неочаквана загуба на пазарна ликвидност, вътрешни измами, действия на правителството, загуба на голям клиент или пазар.

⁷ Първоначалният собствен капитал е най-надеждният и ликвиден елемент на собствения капитал. Той включва акционерен капитал, неразпределена печалба и хибридните капиталови инструменти, отговарящи на изискванията, договорени на ниво на Г 10. Като изключим техническите различия, „първоначален собствен капитал“ кореспондира на утвърденото в базелското споразумение понятие „капитал от първи ред“ (Tier 1 capital).

⁸ Покриване на загуби: 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.

⁹ Гъвкавост на плащанията: инструментът трябва да притежава характеристики, позволяващи некумулятивното отлагане или отмяна на плащане на купони или дивиденди по време на сътресения.

¹⁰ Устойчивост: инструментът трябва да е постоянно на разположение, за да няма съмнение, че той може да подпомогне депозантите и други кредитори при сътресения.

¹¹ <http://www.bis.org/press/p981027.htm>

се организират според сферите на дейност. Вследствие на това провеждането на надзорен процес на изцяло национално ниво става все по-трудно. В тази връзка бяха определени следните проблемни области:

- допълнителни разходи за привеждане в съответствие и нехармонизирани конкурентни условия за трансграничните финансови групи;
- повишени рискове, свързани с финансовата стабилност в държавите-членки на системно засегнатите клонове;
- неоптимално ниво на ефективност при предотвратяване на трансгранични кризи;
- разходи за кредитори, служители и акционери на трансграничните групи, а също и за данъкоплатците, в случай на неизпълнение на поето задължение от страна на банката; и
- потенциално по-високи преки и непреки разходи за сектора и икономиката на ЕС при по-широкомащабни кризи.

Дерогации от определени надзорни изисквания за банкови мрежи

В член 3 от Директива 2006/48/ЕО на държавите-членки се разрешава, при определени условия, да въвеждат дерогации от определени изисквания, посочени в Директивата, включително по отношение на минималните капиталови изисквания, за местни кредитни институции — постоянни филиали на централен орган. За да бъдат приложими дерогациите, към 15 декември 1977 г. кредитните институции трябва да са постоянни филиали на централен орган, а съответните национални правоприлагащи разпоредби да са в сила към 15 декември 1979 г.

Посочените дати не са променяни след 1979 г., за да обхванат по-късните присъединявания, и водят до по-високи от надзорно необходимите разходи за привеждане в съответствие по отношение на кооперативните банкови мрежи в държавите-членки, присъединили се след 1979 г. Някои от присъединилите се след 1979 г. държави-членки все пак приложиха дерогациите в националното си право, въз основа на презумпцията, че въпросните дати могат да бъдат тълкувани като датата на тяхното присъединяване или друга дата, различна от посочените в члена. Ако разпоредбите на директивата влязат в сила, прилагащите дерогациите кооперативни банки биха посрещнали нарастване на своите разходи за привеждане в съответствие.

Застраховки „Живот“ като допустимо обезпечение

ДКИ позволява животозастрахователните договори, заложили като обезпечение при кредитиращата кредитна институция, да бъдат признати като обезпечение, като така се намалява както нетната експозиция, така и необходимият капитал за кредитен риск. Все пак признаването е ограничено до случаите, при които животозастрахователното предприятие притежава външна кредитна оценка, която го поставя в клас с рисково тегло от 50 % или по-малко съгласно стандартизирания подход¹² ИЛИ с еквивалентно тегло съгласно вътрешнорейтинговия подход. Когато бъдат признати, животозастрахователните договори се третирали като гаранции, предоставени от животозастрахователното предприятие.

Някои животозастрахователни предприятия, независимо от тяхното кредитно качество, са оцетени от конкурентна гледна точка, ако не притежават кредитна оценка съгласно

¹² При стандартизирания подход не се налага институциите да използват своите собствени оценки на риска при изчисляване на капиталовите изисквания.

изискванията, тъй като техните договори не могат да бъдат използвани като обезпечение съгласно ДКИ. Конкретно засегнати са по-малките предприятия, тъй като външната кредитна оценка може да бъде възпрепятстващо скъпа.

Капиталови изисквания за предприятия за колективно инвестиране съгласно вътрешнорейтингов подход

По отношение на експозиции към предприятия за колективно инвестиране (ПКИ), каквито са инвестиционните фондове, банките по-принцип би следвало да проследят направените от ПКИ инвестиции и да прилагат спрямо тях вътрешнорейтингов подход. Обикновено обаче банките не са запознати с всяка отделна позиция на ПКИ, а дори и да са, те не са в състояние да определят вътрешна оценка за тези позиции. Това ги изправя пред високи разходи за привеждане в съответствие поради несъразмерни спрямо нивото на риска капиталови изисквания. Настоящите правила се отразяват негативно и върху управителите на ПКИ.

Капиталови изисквания и управление на риска във връзка със секюритизирани позиции

Актуалните сътресения на пазара разкриха необходимостта от осигуряване на яснота по отношение на определени разпоредби от ДКИ; те повдигнаха също и въпроса относно налагането на по-строги и рестриктивни капиталови изисквания във връзка с модела „прехвърляне на кредитния риск чрез емитиране на ценни книжа“ („originate to distribute“).

3. ЦЕЛИ

Първостепенната цел на настоящата инициатива е да гарантира, че ефективността на Директивата за капиталовите изисквания не е нарушена. Тук попада улесняване на постигането на четирите главни цели на политиката, както следва:

- Повишаване на финансовата стабилност,
- Повишаване на нивото на защита на интересите на кредиторите,
- Гарантиране на конкурентоспособността на банковия сектор от ЕС на международно ниво,
- По-нататъшно насърчаване на интеграцията на вътрешно банковия пазар.

На фона на посочените проблеми бяха определени седемнайсет операционни цели за справяне с проблемните фактори. За ефективното реализиране на тези операционни цели би следвало да допринесе постигането на дългосрочни специфични цели, целящи повишаване на правната сигурност, надзорно сътрудничество, хармонизирани конкурентни условия, намаляване на трудностите при привеждане в съответствие, насърчаване на междусекторното сближаване и подсилване на управлението на риска. Това, на свой ред, би улеснило постигането на главните цели на политиката.

4. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ПРЕДПОЧИТАНИТЕ ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Като цяло бяха разработени над 60 различни варианти на политика, тяхното въздействие — оценено и сравнено с оглед на решаване на различните проблеми, определени в анализа. Настоящият раздел описва само предпочетените варианти на политика във всяка една област и очакваното им въздействие върху основните заинтересовани страни.

Големи експозиции

За най-ефективен се счита изменен предпазен режим, базиран върху лимити, тъй като той е специално разработен, за да преодолее откритите в настоящия режим недостатъци. Освен това при този вариант разпределението на разходи и ползи между основните заинтересовани страни е най-устойчиво.

Хибридни капиталови инструменти

Общата регулаторна рамка на ниво на ЕС би преодоляла недостатъците на настоящата ситуация чрез улесняване на сближаването между държавите-членки и секторите, последователно допринасяйки за хармонизиране на конкурентните условия в рамките на единния пазар. Ясните разпоредбите на ЕС ще подобрят качеството на капитала от гледна точка на сектора и надзорните органи, едновременно осигурявайки на инвеститорите по-богат избор и по-висока ликвидност.

Въпроси, засягащи мерките по отношение на държавата по произход/приемащата държава и управлението при кризи

Колегиуми, обхващащи надзорни органи, които упражняват надзор върху организации, принадлежащи към групи и разположени в различни държави-членки, ще преодолеят потенциалните конфликти и припокриването на надзорната дейност. В кризисни ситуации основните заинтересовани страни ще бъдат облагодетелствани от засиленото сътрудничество по надзора и по-ясното разпределение на отговорностите. Механизми за медиация ще гарантират разрешаването на конфликти, докато редовният обмен на информация ще позволи навременното откриване на финансово напрежение.

Дерогации от определени надзорни изисквания за банкови мрежи

Целесъобразно е ситуацията в държавите-членки, приложили в своите правни уредби дерогациите съгласно член 3 след изтичане на срока, да бъде „уредена“. По отношение на другите държави-членки това може да даде възможност за банкови мрежи от ЕС с активи, надхвърлящи 311 млрд. EUR, които представляват над 5 млн. члена, да изпълнят условията за надзорно третиране съгласно въпросния член.

Застраховки „Живот“ като допустимо обезпечение

Признаването на застраховки „Живот“ като обезпечение, независимо от наличието на външна кредитна оценка на застрахователя, би подпомогнало хармонизирането на конкурентните условия за животозастрахователните предприятия.

Третиране на предприятия за колективно инвестиране съгласно вътрешнорейтингов подход

Прилагането на по-целенасочено повишаване на рисковите тегла при стандартизирания подход би довело до надеждно и чувствително към риска алтернативно третиране на ПКИ, при което процентното нарастване на рисковите тегла ще е по-ниско за експозициите с добра кредитна оценка и по-високо за тези без кредитна оценка.

Капиталови изисквания и управление на риска във връзка със секюритизираните позиции

Поясняването и подобренията, отразяващи получените по време на кризата конкретни уроци, ще гарантират, че банките:

- в ролята си на кредитори, прилагат в по-висока степен надлежно старание при отпускане на кредити, дори и когато те прехвърлят риска на инвеститори;

- в ролята си на инвеститори, са задължени да подобрят своето познание по отношение на секюритизираниите инвестиции и присъщите им рискове;
- в ролята си на източник на финансиране, подобряват управлението на риска в областта на ликвидността във връзка с евентуална подкрепа на ликвидността на финансираните от тях лица.

5. СЪВКУПНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИТЕ ПРОМЕНИ

Предложените подобрения се стремят да направят правната рамка на ДКИ по-устойчива и гъвкава спрямо развитието на пазара.

Важно е да отбележи, че правната рамка на ДКИ влезе изцяло в сила през януари 2008 г. Настоящите сътресения започнаха през лятото на 2007 г., т.е. по времето когато цялостното прилагане на ДКИ все още предстоеше. Независимо от това е трудно да се допусне, че такива сътресения не биха възникнали, ако правната рамка бе изцяло въведена. Сътресенията на финансовите пазари често са в резултат на ирационални свръхочаквания и пределен оптимизъм по отношение тенденцията за растеж.

Предложените промени биха довели до подобрения в областта на управлението на риска, качеството на капитала и конкурентоспособността на малките банки в кооперативните структури. Хармонизирането на конкурентните условия и премахването на възможностите за надзорен арбитраж в рамките на ЕС ще постигнат по-голяма последователност и ще облагодетелстват в крайна сметка институциите и основните заинтересовани страни, каквито са клиенти, кредитополучатели и други контрагенти.

По отношение на трансграничните групи е от значение надзорните органи да сътрудничат помежду си, както и да бъдат в течение на промените в юрисдикциите, които се намират извън техните граници. Това е предложение, което взема надлежно предвид настоящия модел на функциониране на надзорните практики в ЕС и полага усилия да направи процеса „по-колегиален“ и „партньорски“, за да подсили в крайна сметка финансовата стабилност на системата и интересите на потребители и данъкоплатци.

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Очаква се предложените изменения на Директивата за капиталовите изисквания да влязат в сила през 2010 г. Тъй като те се намират в тясна вътрешна връзка с други разпоредби на ДКИ, които от 2007—2008 г. вече са в сила, предварителната оценка на въздействието на някои от предложените изменения може да бъде извършена по време на оценката на ДКИ (състояща се от Директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО), която се изисква до 1 януари 2012 г.

Комисията, в сътрудничество с държавите-членки, ще наблюдава ефективността на предложенията след тяхното прилагане. Тя ще вземе също предвид надзорните индикатори на макроикономическо ниво, които вече са разработени и използвани от ЕЦБ за наблюдение на стабилността на банковия сектор.