

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 13.7.2009
SEC(2009) 975 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ документ към

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**за изменение на Директивата за капиталовите изисквания по отношение на
търговския портфейл, на секюритизацията и на политиките за възнаграждения**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

[COM(2009) 362 final]
[SEC(2009) 974 final]

1. КОНТЕКСТ

Финансовата криза провокира широки европейски и международни (Г20, Форум за финансова стабилност, Базелски комитет) усилия за установяване на причините, довели до проблемите, и за разработване на ефективни политики за справянето с тях в бъдеще. По време на силните години преди сътресенията, кредитните институции поемаха агресивно рискове, които се оказаха неадекватно покрити от капиталовите изисквания, включително рискове в търговския портфейл. За да постигнат по-високи капиталови показатели, които се смятаха за подходящи от участниците на пазара, банките трябваше да търсят свеж капитал при затруднени икономически условия, което от своя страна предизвика до затягане на техните условия за кредитиране, което доведе до засилване на отрицателните циклични тенденции в реалната икономика.

При разглеждане на друг аспект на силната склонност към агресивно поемане на риск, Комисията вече издаде Препоръка относно политиката на възнаграждения в сектора на финансовите услуги, в която се обяснява ролята, която тези споразумения изиграха за изостряне на финансовата криза¹. В придружаващото я съобщение на Комисията² се определят допълнителни стъпки, необходими за по-ефективно прилагане на препоръките, като се посочва нуждата от изменение на Директивите за капиталовите изисквания (ДКИ)³, с цел политиките за възнаграждения на банковите институции и инвестиционните дружества да бъдат включени в обхвата на финансовия контрол, предвиден в директивата.

2. ОБСЪЖДАНЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

– През пролетта на 2009 г. Комисията на три пъти обсъди евентуални подобрения на настоящия законодателен акт в рамките на работната група на ДКИ, чиито членове са номинирани от Европейския банков комитет.

От 25 март до 29 април 2009 г. се проведе обществено обсъждане в интернет на предложените проекти на разпоредби за търговския портфейл и за секюритизацията. Като цяло отговорите подкрепят целите, изложени в проектопредложението на Комисията. По отношение на предложеното третиране на търговски портфейл и дейностите по секюритизация, по време на целия проект Комисията проследи и участва в работата на международните форуми, по-специално на Базелския комитет.

От 29 април до 6 май 2009 г. в интернет на страницата на ГД МАРКТ се проведе отделно обществено обсъждане на предложения проект за разпоредби на политиката за възнагражденията. Бяха получени двадесет и три отговора от широк спектър от

¹ Препоръка на Комисията относно политиката на възнаграждения в сектора на финансовите услуги (C(2009)3159/2).

² Съобщение на Комисията, придружаващо Препоръка на Комисията за допълнение на Препоръка 2004/913/ЕО и Препоръка 2005/162/ЕО по отношение на режима за възнагражденията на директорите на дружества, чиито ценни книжа са допуснати до търговия на регулиран пазар и Препоръка на Комисията относно политиката на възнаграждения в сектора на финансовите услуги (C(2009)211/2).

³ Състояща се от Директива 2006/48/ЕО относно предприемането и осъществяването на дейност от кредитните институции и Директива 2006/49/ЕО относно капиталовата адекватност на инвестиционните посредници и кредитните институции.

заинтересовани страни, включително от банковия, застрахователния сектор и сектора на управление на активи, националните надзорни и регулаторни органи, както и профсъюзите.

3. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

3.1. Капиталови изисквания за търговския портфейл

Кредитните институции и инвестиционните дружества („институциите“) могат да изчисляват своите капиталови изисквания за пазарен риск, като използват своите вътрешни модели за „стойността под риск“ (VAR) съгласно приложение V от Директива 2006/49/ЕО. Пазарният риск е рискът от загуби поради промяна в цената на финансовите инструменти в търговския портфейл, като търговският портфейл включва инструментите, държани за краткосрочна препродажба или за хеджиране на други финансови инструменти, държани за краткосрочна препродажба. Съгласно действащите разпоредби използваните от институциите модели за стойността под риск предоставят оценка на загубата, която при доверителен интервал от 99 % не би била надвишена, ако институцията запази портфейла си за период от 10 дни.

Моделите на стойността под риск обаче са основават на исторически данни за кратки периоди, които може да не отразяват съответните етапи на неблагоприятни пазарни условия. Освен това, заложеното в моделите за стойността под риск допускане за независими печалби не е в сила по време на неблагоприятни пазарни условия, когато нараства корелацията между рисковите фактори. Следователно капиталовите изисквания, определени посредством моделите на стойността под риск, не са достатъчно надеждни да поемат евентуални загуби в търговския портфейл и доведоха до недостатъчното ниво на управление на риска. Получените в резултат на това отклонения в капиталовата позиция засилиха процикличността на банковото кредитиране и инвестициите, оказвайки отрицателно въздействие върху реалната икономика.

Допълнителни загуби бяха причинени от факта, че настоящото капиталово изискване, приложимо към търговския портфейл, за риск от неизпълнение не отразява кредитната оценка на миграционния риск (риска от промяна на кредитната оценка)⁴, и от липсата на надеждна методика за вътрешно моделиране на риска от неизпълнение и на миграционния риск за секюритизирани позиции в търговския портфейл.

3.2. Капиталови изисквания за пресекюритизирани позиции

В част 4 на приложение IX от Директива 2006/48/ЕО са посочени рисковите тегла за определянето на капиталовите изисквания за секюритизирани позиции в нетърговските портфейли на банките. В повечето случаи банките ще определят капиталовите изисквания за секюритизирани позиции, като се позовават на външните кредитни оценки на секюритизирани позиции. Засега обаче не се прави разлика между нормални секюритизирани позиции и пресекюритизирани позиции, чиито базисни активи са също секюритизирани позиции. В резултат на това капиталът, изискван за пресекюритизациите, не отговаря адекватно на техния по-висок риск в сравнение с „нормалните“ секюритизации.

⁴

Риск от загуби поради намаляване на кредитната оценка.

През април 2008 г. по изчисления на МВФ пазарната оценка на загубите от ценни книжа, обезпечени с дългови задължения (CDO) по американски високо рискови ипотечи, и от ценни книжа, обезпечени с ипотечи, с кредитна оценка A- (така наречените Alt –A ипотечи), понесени от банки в еврозоната и в Обединеното кралство, възлизаха на 32 млрд. USD, като загубите за банките в световен мащаб достигнаха 153 млрд. USD⁵, като предполагаемата средна загуба по тези инструменти е 60 % спрямо предходната година. Влошаването в капиталовите позиции на банките, причинено от загубите от пресекюритизациите, засили процикличността на банковото кредитиране, което доведе до отрицателно въздействие върху реалната икономика

3.3. Оповестяване на рискове, свързани със секюритизацията

В приложение XII към Директива 2006/48/ЕО се определят изискванията за оповестяванията от банките, предмет на прага на същественост, които те трябва да направят за своите рискови позиции. Има раздел, отделен за рисковете от секюритизацията, с настоящият раздел обаче се изисква само информация за рисковете от секюритизация в банковия, а не в търговския портфейл.

Тъй като все повече банки продължават да обявяват все повече загуби, свързани със секюритизираните позиции, пазарното доверие в банковата стабилност продължава да спада.

3.4. Схеми за възнагражденията

Оценката на въздействието, придружаваща последната препоръка на Комисията относно политиката на възнаграждения в сектора на финансовите услуги, разглежда подробно недостатъците от споразуменията за възнагражденията, преобладаващи в сектора на финансовите услуги, и обяснява ролята, която тези споразумения изиграха за изостряне на финансовата криза⁶. Доказано е, че тези недостатъци се дължат на структурата на политиките за възнагражденията и на неподходящите системи за корпоративно управление. Освен това породените от това рискове за самите институции и по-общо за финансовата стабилност не бяха предмет на адекватен контрол от органите по надзора.

Тъй като обаче препоръката не е право прилагащ инструмент, в контекста на финансовия контрол съществува възможност за правно задължителен инструмент на ЕС, който да засили ролята на органите по надзора и да ги оправомощи да оценяват схемите за възнаграждения на някои регулирани финансови институции в по-широкия контекст на надеждното управление на риска, така че съответните цели на политиката да бъдат достигнати по-ефективно. Съществува и вероятност, че при липсата на задължително законодателство на ЕС може да се появи регулаторен арбитраж, ако дружествата избират да се премесят в юрисдикция, в която не се прилага препоръката.

⁵ МВФ, *Ограничаване на системните рискове и възстановяване на финансовата стабилност*, Доклад за световната финансова стабилност, април 2008 г.

⁶ За по-подробно описание и анализ на проблемите, моля виж оценката на въздействието, приложена към препоръка (SEC(2009) 580)

4. ЦЕЛИ

Първостепенната цел на настоящата инициатива е да гарантира, че ефективността на регулирането на банковия капитал в ЕС, извършвано по силата на Директивата за капиталовите изисквания, е подобрена и че нейните проциклични въздействия върху реалната икономика са овладяни, като междувременно се запази конкурентната позиция на банковия сектор в ЕС. Израз на тази цел са следните четири цели на политиката:

- заздравяване на финансовата стабилност;
- подобряване на защитата на интересите на кредиторите;
- гарантиране на международната конкурентоспособност на европейския банков сектор;
- намаляване на процикличността на финансовата система.

С оглед на изложените проблеми бяха идентифицирани десет оперативни цели за разрешаване на причините за проблемите. Ефективното постигане на тези оперативни цели следва да допринесе за постигането на по-дългосрочни специфични цели, насочени към подобряване на адекватността и минимизиране на цикличността на капиталовите изисквания, елиминиране на възможностите за регулаторен арбитраж, подобряване на управлението на банковия риск, на разбирането от страна на инвеститорите на рисковия профил на банките и засилване на правната яснота. Това от своя страна следва да улесни постигането на общите цели на политиката.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА, АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И СРАВНЕНИЕ

Общо бяха изработени четиринадесет различни варианта на политики, за всеки от които беше направена оценка на въздействието и сравнителна оценка, с цел да се разгледат отделните проблеми, констатирани в хода на анализа. В този раздел са описани очакваните ефекти от политическите мерки във всяка област

5.1. Търговски портфейл

По отношение на капиталовите изисквания за търговските портфейли на банки ще бъдат въведени следните целеви изменения, за да се отговори на отделните проблеми:

- добавяне към обикновената стойност под риск (VAR) на допълнителен капиталов буфер, определен на базата на стойността под риск в условия на стрес. Тази промяна се очаква да доведе до почти двойно увеличаване на действащите капиталовите изисквания за търговския портфейл
- разширяване на съществуващото покритие за риск от неизпълнение в търговския портфейл, за да се компенсират загуби, при които вината за неизпълнение не е на емитента, напр. намаляване на рейтинга, за да се отчете по-специално фактът, че загубите по търгуван дълг обикновено не са свързани с неизпълнение от страна на емитентите. Цялостният ефект от тази промяна върху капиталовите изисквания ще зависи от това как банките ще адаптират състава на своите портфейли в условията след кризата.

- определяне на покритието за секюритизирани позиции в търговския портфейл на базата на (обикновено) претегляне на риска, който вече съществува за банковия портфейл, като се отчетат трудностите, свързани с методиката на моделирането.

Подобно подобряване на адекватността на капиталовите изисквания за банките е от изключително значение за заздравяване на финансовата стабилност и за минимизиране на прекаленото проциклично развитие на финансовата система.

5.2. Пресекуритизация

Капиталовите изисквания за пресекуритизирани позиции ще бъдат повишени. В съответствие с подхода, развит от Базелския комитет, за всяка оценка на кредитния рейтинг, на пресекуритизирани позиции ще бъде дадено по-голямо тегло, отколкото на секюритизираните позиции, като тези по-високи тегла ще бъдат определени в съответствие с по-големия риск от неочаквани загуби от обезценка.

За особено сложни пресекуритизации предложенията засилват както изискванията за надлежна проверка, така и надзорния процес за тяхното налагане. Органите по надзора ще трябва редовно да установяват дали стандартите за надлежна проверка за инвестиции в някои видове — както са определени предварително от Комитета на европейските институции за банков надзор (КЕИБН) — изключително сложни пресекуритизации са спазени адекватно. За тези инструменти ще се прилага общо приспадане от капиталовото изискване, освен ако банките не покажат, че са спазени необходимите стандарти за надлежна проверка. В някои случаи, когато се прецени, че изискваната надлежна проверка не е адекватна, на институциите ще бъде забранено в бъдеще да инвестират в такива инструменти.

5.3. Оповестяване на рискове, свързани със секюритизацията

Изискванията за оповестявания в съответствие с международно съгласуваните стандарти ще бъдат засилени в редица области като секюритизирани експозиции в търговския портфейл и спонсориране на задбалансови средства със специална цел

Тези промени ще подобрят осведомеността на инвеститорите относно рисковия профил на банката и ще подсилват банковите стимули за управление на риска, като позволят на участниците на пазара да упражняват натиск за дисциплинирано отношение. Допълнителната административна тежест за банковия сектор на ЕС се изчислява на 1.3 млн. EUR на година и се очаква да се поеме основно от по-големите институции, които прилагат по-напреднал подход за управление на риска.

5.4. Надзорен преглед на политиките за определяне на възнагражденията

С предложените изменения ще се наложи обвързващо задължение за кредитните институции и инвестиционните дружества да приемат политики и практики за определяне на възнагражденията, които съответстват на ефективното управление на риска. Съответните принципи ще бъдат изложени в ДКИ, но ще бъдат съобразени с тези от Препоръката на Комисията относно политиката на възнаграждения в сектора на финансовите услуги. Разработените от КЕИБН насоките за разумни политики за възнаграждения ще бъде от изключителна важност за практическото прилагане на това обвързващо задължение. Всички национални надзорни органи ще могат да налагат както финансови, така и нефинансови наказания на дружества, които не могат да

докажат, че спазват съответните принципи по начин, който е подходящ за техните вътрешна структура и бизнес модел.

Обвързващата сила на съответните принципи от препоръката ще засили степента на тяхното спазване на нивото на дружеството; това може да повлияе върху привличането или задържането на квалифицирана работна ръка на нивото на целия сектор, което може да има отрицателен краткосрочен ефект върху международната конкурентоспособност на дружествата в ЕС. Изключително важно е да се подчертая обаче, че по-ефективното прилагане на съответните принципи от препоръката определено предполага постигане на компромис, който включва дългосрочните ползи за отрасъла, произтичащи от резултатите от подобреното управление на риска, и по-важно, по-широки ползи по отношение на по-стабилна и по-малко циклична финансова система.

5.5. Съвкупно въздействие от всички предложени изменения

По изчисления 1,4 трилиона USD могат да бъдат загубени при преоценка на активите на европейските банки в резултат на настоящата криза. Тези загуби, заедно с отрицателните последици от тях за реалната икономика, ще бъдат поети – до различна степен – от различни групи заинтересовани страни, от акционерите на финансови институции до данъкоплатците. С оглед на извлечените поуки е изключително важно да се направи преглед на някои аспекти от банковото регулиране, така че в бъдеще рискът от загуби в такъв мащаб да бъде ограничен. Това ограничаване представлява всеобхватната и най-съществена очаквана полза (или икономии на разходи) от предложените изменения и значително надминава свързаните с него разходи.

Предложените подобрения имат за цел да направят рамката на ДКИ по-здрава, което ще доведе до по-ефективни стимули и практики за управление на риска, по адекватни и по-стабилни изисквания за капитала на банките и засилено оповестяване на рисковите позиции на банките пред участниците на пазара. По отношение на отделните групи заинтересовани страни и на финансовата система очакваните ползи от предложението са следните:

- подобряване на регулаторната капиталова рамка — по отношение на по-адекватни и по-малко циклични капиталови изисквания, заедно със засилване на изискванията за публично оповестяване — следва да създаде подходящите стимули за европейския банков сектор за подобряване на управлението на риска, както и на неговото вътрешно управление и системи и процедури за контрол. В резултат на това ще се подобри не само дългосрочната жизненост на банките в ЕС, но също и тяхното конкурентно положение спрямо международните им партньори в дългосрочен план.
- предложените промени ще подобрят ефективността на контрола, упражняван от надзорните органи, по отношение на рисковете, на които са изложени финансовите институции, като се предостави повече правна яснота относно задълженията на банките във връзка с управлението на рисковете, породени от неуместни политики за възнаграждения; чрез премахването на възможности за регулаторен арбитраж, позволяващ на банките да прилагат по-ниските от капиталовите изисквания за банковия или търговския портфейл, и чрез уеднаквяването на регулаторното третиране на секюритизирани позиции в търговския портфейл на банките.

- защита на кредиторите на банките, включително вложителите, ще се засили, като подобрената ефективност на рамката и нейният надзор ще доведат до намаляване на риска от неизпълнение от страна на банката.
- Кредитополучатели, включително МСП, ще се възползват от по-малко цикличния характер на банковото финансиране, което ще им позволи да предприемат проекти, които са печеливши и жизненоважни за икономическия растеж и просперитет.
- И на първо място, чрез подобряване на адекватността и намаляване на цикличното развитие на регулаторните капиталови изисквания, както и чрез засилване на стимулите за управление на риска за банковите институции в ЕС, предложените изменения ще заздравят финансовата стабилност и ще намалят прекаления процикличен ефект на банковото регулиране, като непряко ще създадат съществени ползи за широк кръг от социално заинтересовани страни, включително банкови служители (посредством подобрена финансова стабилност на техните работодатели), домакинства (напр. чрез по-малко циклично кредитиране и възстановено доверие в техните банки) и данъкоплатците (чрез по-малка вероятност за спасяване на банките в бъдеще).

Общият съвкупен ефект върху разходите за сектора за привеждане в съответствие се очаква да бъде основно повлиян от разхода за заделяне на капитал, необходим за спазване на променените правила. До степенята, до която в резултат на своето вътрешно капиталово планиране или на изискванията на агенциите за кредитен рейтинг банките държат капитал на равнища, по-високи от регулаторните изисквания, ефектът може да бъде частично смекчен от получените капиталови буфери.

Моментът на въвеждането на предложенията, които имат пряко отражение върху размера на капитала, който банките трябва да държат, ще трябва да бъде внимателно избран, така че да се избегнат или да бъдат смекчени в краткосрочен план всякакви непланирани проциклични ефекти върху предлагането на капитал и оттам върху реалната икономика.

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Очаква се предложените изменения да влязат в сила през 2011 г. Измененията са тясно взаимосвързани с други разпоредби на ДКИ, които вече са в действие от 2007—2008 г. и които ще влязат в сила след промените на ДКИ, които вече са приети от Съвета и Европейския парламент през 2009 г. или се предвижда да бъдат приети от Комисията по-късно през 2009 г.

Измерването на успеха в постигането на специфични политически цели ще се подпомогне от участието на Комисията в работната група на Базелския комитет и съвместната оперативна група за въздействието на новата капиталова рамка, сформирана от ЕЦБ и КЕИБН, които наблюдават съответно на световно и европейско ниво движенията в банковите капиталови позиции съгласно рамката на Базел II.