



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 20.7.2011
SEK(2011) 950 v konečnom znení

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh nariadenia

o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti

{KOM(2011) 452 v konečnom znení}

{SEK(2011) 949 v konečnom znení}

1. KONTEXT

Rozsah finančnej krízy odhalil neprijateľné riziká týkajúce sa súčasnej regulácie finančných inštitúcií. Podľa odhadov Medzinárodného menového fondu straty spojené s krízou, ktoré vznikli európskym bankám v období rokov 2007 až 2010, sa približujú k 1 biliónu EUR alebo 8 % HDP EÚ.

V snahe obnoviť stabilitu v odvetví bankovníctva a s cieľom zabezpečiť, aby úvery aj naďalej prúdili do reálnej ekonomiky, EÚ a jej členské štáty prijali širokú škálu bezprecedentných opatrení, ktoré v konečnom dôsledku zaplatia daňoví poplatníci. V tejto súvislosti do októbra 2010 Európska komisia schválila opatrenia štátnej pomoci pre finančné inštitúcie vo výške 4,6 bilióna EUR, z ktorých sa viac než 2 bilióny EUR účinne využili v rokoch 2008 a 2009.

Je potrebné zosúladiť úroveň fiškálnej podpory, ktorá sa poskytla bankám, s dôkladnou reformou zameranou na riešenie regulačných nedostatkov, ktoré sa prejavili v priebehu krízy. V tejto súvislosti už Komisia navrhla niekoľko zmien a doplnení v regulácii bánk, a to v októbri 2008 (CRD¹ II) a v júli 2009 (CRD III). Legislatívny balík, ktorého prílohou je táto správa, obsahuje prvky noriem týkajúcich sa kapitálu a likvidity bánk, ktoré boli vypracované a dohodnuté na celosvetovej úrovni a ktoré sú známe ako Bazilej III. Na ich vypracovaní sa v mene všetkých členských štátov EÚ aktívne zúčastňovali útvary Komisie. Tento balík sa rozšíril, aby zahrnul návrh harmonizácie ostatných ustanovení CRD s cieľom prehĺbiť jednotný trh a posilniť účinnosť dohľadu. Táto správa sa týka iba posúdenia vplyvov ďalej uvedených opatrení.

2. KONZULTÁCIE SO ZAJINTERESOVANÝMI STRANAMI

Počas projektu sa útvary Komisie zúčastňovali na práci medzinárodných fór, najmä Bazilejského výboru pre bankový dohľad (BCBS), ktorý bol poverený vypracovaním nových opatrení politiky v oblastiach likvidity a riadenia kreditného rizika protistrán, vymedzenia regulačného kapitálu and procyklickosti. Európsky výbor pre bankovníctvo (ďalej len „EBC“ –) a Výbor európskeho bankového dohľadu (ďalej len „CEBS“ –) sa významne zapájali do projektu a zúčastňovali na konzultáciách.

Na podporu analýzy vplyvov tohto legislatívneho balíka na odvetvie bankovníctva EÚ vypracoval CEBS štúdiu kvantitatívneho vplyvu. Na štúdiu spolupracovalo 246 bánk z 21 členských krajín CEBS vrátane 50 bánk skupiny 1² a 196 bánk skupiny 2, ktoré spolu predstavovali približne 70 % konsolidovaného odvetvia bankovníctva EÚ v podobe kapitálu. CEBS takisto poskytol Komisii technické poradenstvo v oblasti harmonizácie vnútroštátnych možností a volieb.

Útvary Komisie v apríli 2010 zorganizovali verejné vypočutie a v rokoch 2009 – 2011 uskutočnili štyri verejné konzultácie o opatreniach politiky obsiahnutých v legislatívnom balíku³. Reakcie na konzultácie tvoria významný zdroj údajov a názorov zainteresovaných

¹ Smernica o kapitálových požiadavkách.

² Banky skupiny 1 sú tie, ktoré majú vlastný kapitál Tier 1 nad 3 miliardy EUR, sú dobre diverzifikované a medzinárodne aktívne. Všetky ostatné banky sa považujú za banky skupiny 2.

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

strán, pokiaľ ide o vplyvy a účinnosť potenciálnych opatrení. Útvary Komisie okrem toho uskutočnili samostatné rozšírené konzultácie s odvetvím bankovníctva vrátane Skupiny expertov na problematiku bankovníctva („GEBI“ –) a rôznych združení odvetvia bankovníctva EÚ a jednotlivých bánk.

3. VYMEDZENIE PROBLÉMU

3.1. Riadenie rizika likvidity

Počas celosvetovej finančnej krízy sa odhalili nedostatky súčasného riadenia rizika likvidity inštitúcií vrátane rozdielov v stresových testoch a v splatnosti aktív a pasív. Ukázalo sa konkrétne, že existujúce postupy v oblasti riadenia rizika likvidity sú nedostatočné na úplné zvládnutie rizík spojených so sekuritizáciou „vytvoriť a distribuovať“ prostredníctvom využívania zložitých finančných nástrojov a spoliehania sa na medzibankové financovanie nástrojmi s krátkodobou splatnosťou. Zistilo sa, že predpoklady týkajúce sa likvidity trhu s aktívami a vzájomné pôsobenie medzi likviditou trhu a likviditou financovania bolo chybné, zatiaľ čo aspekty správania finančných inštitúcií takisto zohrali mimoriadnu úlohu v priebehu krízy. Tieto faktory prispeli k rozpadu niekoľkých finančných inštitúcií⁴ a výrazne oslabili finančné zdravie mnohých ďalších, pričom ohrozili finančnú stabilitu a vyvolali potrebu bezprecedentných úrovní podpory likvidity pre verejný sektor a centrálné banky. Od septembra do decembra 2008 sa úvery ECB pre úverové inštitúcie eurozóny zvýšili približne o 70 % na viac ako 800 miliárd EUR.

Zatiaľ čo niekoľko členských štátov v súčasnosti zavádza určitú formu kvantitatívnej regulačnej normy, pokiaľ ide o likviditu, v rámci EÚ neexistuje harmonizovaná a dostatočne explicitná regulačná úprava na príslušných úrovniach krátkodobej a dlhodobej likvidity. Rozdielnosť súčasných vnútroštátnych noriem sťažuje komunikáciu medzi orgánmi dohľadu a zaťažuje cezhraničné inštitúcie dodatočnými nákladmi spojenými s predkladaním správ.

3.2. Vymedzenie kapitálu

Systém bankovníctva EÚ vstúpil do krízy s nedostatočným množstvom kapitálu a nedostatočnou kvalitou kapitálu. Konkrétnejšie, určité kapitálové nástroje, a najmä hybridné kapitálové nástroje⁵ (hybridy), nespĺňali očakávania trhov a regulačných orgánov vzhľadom na pokrytie ich strát⁶, trvalú povahu⁷ a kapacitu flexibility platieb⁸ pri bežnej činnosti. Súlad hybridov s uvedenými tromi kritériami v EÚ si v skutočnosti vynútila politika „rozdelenia zaťaženia“ Komisie pri posudzovaní rekapitalizačných opatrení národných bánk.

Takisto sa ukázalo sa, že zoznam úprav regulačného kapitálu bol neúplný, pretože počet takých položiek súvahy ako menšinové účasti a odložené daňové pohľadávky, ktorých potenciál pokrytia strát je pri bežnej činnosti v obdobiach napätia menej istý, účastníci trhu

⁴ Bear Sterns, Lehman Brothers, Northern Rock, HBOS, Bradford and Bingley.

⁵ Hybridy sú cenné papiere, ktoré majú prvky majetkových, ako aj dlhových nástrojov.

⁶ Nástroj musí byť k dispozícii na pokrytie strát pri bežnej činnosti a pri likvidácii a v prípade potreby na poskytovanie podpory pre finančné prostriedky vkladateľov.

⁷ Nástroj musí byť trvalo dostupný, aby neexistovala pochybnosť, že môže poskytnúť podporu vkladateľom a iným veriteľom v obdobiach napätia.

⁸ Nástroj musí obsahovať prvky umožňujúce nekumulatívny odklad alebo zrušenie platby kupónov alebo dividend v obdobiach napätia.

prakticky odstránili z kapitálových podielov oznamovaných inštitúciami. Rozdiely pri uplatňovaní regulačných úprav v jednotlivých členských štátoch ďalej bránili porovnateľnosti a spoľahlivosti kapitálového opatrenia Tier 1. V dôsledku toho sa v oznámených kapitálových podieloch Tier 1 neodrážala schopnosť inštitúcií pokryť zvyšujúce sa straty. To vyvolalo potrebu, aby vlády poskytli výraznú podporu odvetviu bankovníctva v mnohých krajinách.

3.3. Kreditné riziko protistrán

Kríza odhalila celý rad nedostatkov v súčasnej regulačnej úprave kreditného rizika protistrán⁹ vyplývajúceho z činností spojených s financovaním derivátov, repo transakcií¹⁰ a cenných papierov¹¹. Kríza ukázala, že existujúce ustanovenia nezabezpečujú primerané riadenie a dostatočnú kapitalizáciu v prípade tohto druhu rizika. Súčasné pravidlá takisto neposkytujú dostatočné motivačné faktory na prechod od dvojstranného zúčtovania mimoburzových zmlúv o derivátoch k multilaterálnemu zúčtovaniu prostredníctvom centrálnych zmluvných strán¹².

3.4. Procyklickosť poskytovania úverov

Procyklické účinky sú vymedzené ako účinky, ktoré majú sklon sledovať smer hospodárskeho cyklu a zosilňovať ho. Cyklická povaha poskytovania úverov bánk má mnoho prepojených zdrojov, ktoré zahŕňajú trhové aj regulačné zlyhania.

Jedným prvkom súčasných minimálnych kapitálových požiadaviek založených na riziku je to, že sa menia v priebehu hospodárskeho cyklu. Za predpokladu, že úverové inštitúcie a investičné spoločnosti by mohli splniť tieto požiadavky, neexistuje žiadne explicitné regulačné obmedzenie, pokiaľ ide o objem rizika, ktoré môžu podstúpiť, a teda o ich pákový efekt. Keďže chýbalo takéto obmedzenie a kapitálové požiadavky nereagovali na hromadenie rizík na makroekonomickej úrovni, viedlo to k akumulácii finančných nerovnováh, ktoré vyvolali prudké straty spojené s krízou, a po otočení hospodárskeho cyklu to podnietilo špirálu smerujúcu proti pákovému efektu s negatívnym vplyvom.

3.5. Možnosti, voľby a minimálna harmonizácia

V roku 2000 sa sedem smerníc o bankovníctve nahradilo konsolidovanou smernicou o bankách. Táto smernica bola v roku 2006 prepracovaná a zároveň sa v EÚ zaviedol rámec Bazilej II. Ustanovenia CRD v dôsledku toho zahŕňajú značný počet možností¹³ a volieb¹⁴. CRD je takisto smernicou s minimálnou harmonizáciou, čo znamená, že členské štáty môžu schváliť prísnejšie prudenciálne pravidlá, ktoré vedú k nadbytočnému vylepšovaniu (gold-plating).

⁹ Riziko, že protistrana transakcie by mohla zlyhať pred konečným vyrovaním peňažných tokov transakcie.

¹⁰ V repo zmluve (zmluva o spätnej kúpe) dlžník súhlasí s tým, že predá cenný papier veriteľovi a ten istý cenný papier si od toho istého veriteľa kúpi niekedy neskôr za pevnú cenu.

¹¹ Zatiaľ čo odôvodnením repo zmluvy je poskytnutie alebo prijatie pôžičky, pri financovaní cenných papierov je účelom dočasne získať cenný papier na iné účely, ako napríklad na krytie krátkych pozícií.

¹² Osoba, ktorá sa včlení medzi zmluvné strany zmlúv obchodovaných na jednom alebo viacerých finančných trhoch a vystupuje ako kupujúci voči všetkým predávajúcim a predávajúci voči všetkým kupujúcim;

¹³ Voľba, ktorú majú príslušné orgány alebo členské štáty, pokiaľ ide o spôsob dodržiavania daného ustanovenia, pričom vyberajú z niekoľkých alternatív.

¹⁴ Voľba, ktorú majú príslušné orgány alebo členské štáty, pokiaľ ide o dané ustanovenie.

Výsledkom je vysoká úroveň rozdielov v tom, ako členské štáty vykonávajú pravidlá a ako tieto pravidlá následne uplatňujú vnútroštátne orgány dohľadu, čo je zvlášť zaťažujúce pre firmy, ktoré pôsobia v cezhraničnom kontexte. Vedie to takisto k nedostatočnej právnej jasnosti a nevyváženým podmienkam.

4. CIELE

Celkovým cieľom tejto iniciatívy je zabezpečiť, aby sa posilnila účinnosť regulácie bankového kapitálu a likvidity v EÚ a aby sa obmedzili jej nepriaznivé vplyvy na dôveru k bankám a na procyklickosť finančného systému a aby sa zároveň zachovalo konkurenčné postavenie odvetvia bankovníctva EÚ. To sa premieta do týchto štyroch všeobecných politických cieľov:

- zvýšiť finančnú stabilitu;
- zvýšiť zabezpečenie záujmov vkladateľov;
- zaistiť medzinárodnú konkurencieschopnosť v odvetví bankovníctva EÚ;
- znížiť procyklickosť finančného systému.

5. MOŽNOSŤ POLITIKY: ANALÝZA A POROVNANIE

Posudzovalo a porovnávalo sa spolu 27 možností politiky na účely riešenia rôznych zistených problémov. V tomto oddiele sa predstavujú očakávané vplyvy opatrení politiky v každej oblasti, ako aj kumulatívne vplyvy celého návrhu.

5.1. Riziko likvidity

Na zlepšenie krátkodobej odolnosti profilu rizika likvidity finančných inštitúcií po období pozorovania a skúmania s cieľom uplatniť akékoľvek potrebné vylepšenia týkajúce sa zloženia a nastavenia a skontrolovať akékoľvek nežiaduce vplyvy na priemysel, finančné trhy a na hospodárstvo sa od roku 2015 zavedie pomer krytia likvidity (LCR). Na základe vymedzenia pojmu LCR zahrnutého do Bazilej III by dodržanie súladu s touto požiadavkou v dlhodobom horizonte prinieslo čisté ročné výnosy HDP v rozpätí 0,1 % až 0,5 % vzhľadom na zníženie očakávanej frekvencie systémových kríz.

Na riešenie finančných problémov vyplývajúcich z rozdielov v splatnosti aktív a pasív Komisia uvažuje o zavedení pomeru čistého stabilného financovania (ďalej len „NSFR“ –). Pred rozhodnutím o jeho konečnom nastavení a jeho posunom na minimálne normy od roku 2018 sa uskutoční rozsiahle monitorovanie NSFR a jeho dôsledkov.

5.2. Vymedzenie kapitálu

Návrhmi sa sprísňujú kritériá oprávnenosti kapitálových nástrojov pre rôzne vrstvy regulačného kapitálu a vykonávajú sa rozsiahle revízie uplatňovania regulačných úprav. V prípade bánk skupiny 1 sa revidovanými regulačnými úpravami znižuje oprávnený vlastný kapitál Tier 1 („CET1“ – Common Equity Tier 1) o 42 % a v prípade bánk skupiny 2 o 33 %.

Tieto poklesy sú podmienené úpravami dobrého mena, materiálovými investíciami do iných finančných inštitúcií a odloženými daňovými pohľadávkami.

Nové minimálne požiadavky CET1 a Tier 1 sa budú vykonávať postupne od roku 2013 do roku 2015, pričom v roku 2013 by mali dosiahnuť 4,5 % a v roku 2014 by to malo byť 6 %. Revízie regulačných úprav sa zavedú v rokoch 2014 – 2019. Predpokladajú sa aj ustanovenia o ochrane predchádzajúceho stavu kapitálových nástrojov, ktoré už nevyhovujú novým požiadavkám oprávnenosti.

5.3. Kreditné riziko protistrán

Požiadavky na riadenie a kapitalizáciu kreditného rizika protistrán sa budú posilňovať. Návrhom by sa mali takisto rozšíriť motivačné faktory pre zúčtovanie mimoburzových nástrojov prostredníctvom centrálnych protistrán. Očakáva sa, že tieto návrhy budú mať vplyv hlavne na najväčšie banky EÚ.

Preskúmanie zaobchádzania s kreditným rizikom protistrán, a najmä zavedenie požiadaviek na vyššie vlastné zdroje v prípade dvojstranných zmlúv o derivátoch, tak aby sa v nich odrážalo vyššie riziko, ktoré takéto zmluvy predstavujú pre finančný systém, tvorí neoddeliteľnú súčasť úsilí Komisie zabezpečiť účinné, bezpečné a spoľahlivé trhy s derivátmi. Ide o doplnenie ostatných regulačných iniciatív Komisie v tejto oblasti, najmä navrhovaného nariadenia o mimoburzových derivátoch, centrálnych zmluvných stranách a archívoch obchodných údajov, ktoré Komisia prijala 15. septembra 2010.

5.4. Proticyklické opatrenia politiky

Návrhy kapitálových rezerv zahŕňajú rezervu na zachovanie kapitálu a proticyklickú kapitálovú rezervu. Rezerva na zachovanie kapitálu (CET1) na úrovni 2,5 % rizikovo vážených aktív (RWA) je zameraná na zaistenie schopnosti bánk pokryť straty v obdobiach napätia, ktoré môžu trvať niekoľko rokov. Očakáva sa, že banky si takýto kapitál vytvoria v priaznivých hospodárskych obdobiach. Tie banky, ktoré sú pod cieľovou hranicou rezervy, budú podliehať obmedzeniam v oblasti rozdeľovania výnosov (t. j. výplaty dividend) podľa voľného uváženia, až kým nedosiahnu cieľovú rezervu.

Pomocou proticyklickej kapitálovej rezervy sa má dosiahnuť širší makroprudenciálny cieľ ochrany bankového sektora a reálneho hospodárstva pred systémovými rizikami vyplývajúcimi z vývoja konjunktúry a úpadku v úhrnnom raste úverovej činnosti. Bude sa uplatňovať upravením veľkosti rozsahu rezervy určenej rezervou na zachovanie až o ďalších 2,5 %.

S cieľom obmedziť nadmerné vytváranie pákového efektu, pokiaľ ide o súvahy úverových inštitúcií a investičných spoločností, a v dôsledku toho pomôcť obmedziť cyklickosť poskytovania úverov, Komisia takisto navrhuje, aby sa ako prvok preskúmania orgánmi dohľadu zaviedla miera využívania pákového efektu, ktorá nie je založená na riziku. Pred jej prípadnou zmenou na priamo uplatniteľnú požiadavku k 1. januáru 2018 sa dôsledky zavedenia tejto miery budú monitorovať.

5.5. Jednotný súbor pravidiel

Návrhmi sa harmonizujú rozdielne vnútroštátne prístupy v oblasti dohľadu prostredníctvom odstránenia možností a volieb. Niektoré špecifické oblasti, v ktorých je nadbytočné

vylepšovanie (gold-plating) podmienené okolnosťami posúdenia rizika, osobitosťami trhu alebo výrobku a právnym rámcom členských štátov, budú mať výnimku.

5.6. Súhrnný vplyv balíka

S cieľom doplniť svoje vlastné posúdenie vplyvu Bazilej III Komisia preskúmala celý rad štúdií, ktoré sa vypracovali vo verejnom a súkromnom sektore.

Odhaduje sa, že tento balík a CRD III spolu zvýšia rizikovo vážené aktíva bánk skupiny 1 o 24,5 % a rizikovo vážené aktíva bánk skupiny 2 iba o 4,1 %. Odhaduje sa, že rozdiel, ktorý chýba na to, aby rezerva na zachovanie kapitálu (CET1) splnila novú minimálnu požiadavku a rezervu na zachovanie založenú na úrovniach bankového kapitálu v roku 2009, bude do roku 2013 nepodstatný, bude to 84 miliárd EUR do roku 2015 a 460 miliárd EUR¹⁵ do roku 2019, čo sa rovná 2,9 % rizikovo vážených aktív (RWA) odvetvia bankovníctva.

Nové kapitálové požiadavky predstavujú osemročné prechodné obdobie, počas ktorého budú mať banky príležitosť na to, aby si ponechali viac zo svojich ziskov, zlepšili operačnú účinnosť, vydali nové akcie a prijali ostatné kroky potrebné na prispôbenie. Na základe analýz Bazilejského výboru, ECB a útvarov Komisie prechod na prísnejšie kapitálové a likviditné normy bude mať iba obmedzený vplyv na súhrnný výkon.

Vzhľadom na dlhodobý hospodársky vplyv sa analýzou, ktorú vykonal Bazilejský výbor, zistili jednoznačné čisté dlhodobé hospodárske výhody Bazilej III. Z tejto analýzy vyplýva ročné zvýšenie čistých hospodárskych výhod v HDP EÚ v rozsahu 0,3 % – 2 %. Vychádzajú zo zníženia očakávanej frekvencie budúcich systémových kríz a sú optimalizované, keď je CET1 nastavené v rozsahu 6 % až 9 %.

Pomocou iného modelu, ktorý vypracovala Komisia a akademické kruhy sa zistilo, že týmito návrhmi by sa znížila pravdepodobnosť systémovej bankovej krízy v siedmich členských štátoch v rozpätí 29 % až 89 % v prípade, že sa banky rekapitalizujú na podiel celkového kapitálu najmenej 10,5 %.

Okrem toho z analýzy Bazilejského výboru vyplynulo, že vyšší kapitál vrátane proticyklickej kapitálovej rezervy a požiadaviek na likviditu by takisto znížil amplitúdu bežných hospodárskych cyklov. To sa týka najmä MSP, ktoré sú závislé od bankového financovania počas celého hospodárskeho cyklu.

6. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Očakáva sa, že navrhované zmeny a doplnenia nadobudnú účinnosť v roku 2013. Pri meraní pokroku pri dosahovaní špecifických cieľov politiky budú pomáhať pracovné skupiny Bazilejského výboru, ktoré monitorujú dynamiku pozícií bankového kapitálu na celom svete, a Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA), ktorý monitoruje dynamiku pozícií bankového kapitálu v EÚ. EBA zavedie špeciálne opatrenia s cieľom zaistiť, že sa zhromažďujú potrebné údaje v oblasti monitoringu miery využívania pákového efektu a nových požiadaviek na likviditu, aby sa včas umožnila finalizácia týchto opatrení politiky.

¹⁵ Z tejto sumy možno 37 miliárd EUR (meraných vo vlastnom kapitále Tier 1) pripísať návrhu CRD III.