



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 20.7.2011  
SEC(2011) 950 konč.

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**

**POVZETEK OCENE UČINKA**

*Spremni dokument*

**Predlog uredbe**

**o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja**

{COM(2011) 452 konč.}  
{SEC(2011) 949 konč.}

## 1. OZADJE

Obseg finančne krize je razkril nesprejemljiva tveganja, povezana s sedanjo ureditvijo finančnih institucij. Po ocenah MDS izgube, ki so jih utrpele evropske banke zaradi krize med letoma 2007 in 2010, znašajo skoraj 1 bilijon EUR ali 8 % BDP EU.

Za obnovo stabilnosti v bančnem sektorju in za zagotovitev, da se krediti še naprej stekajo v resnično gospodarstvo, so EU in njene države članice sprejele številne doslej še neuporabljene ukrepe, ki jih nazadnje plačajo davkoplačevalci. V zvezi s tem je do oktobra 2010 Evropska komisija (Komisija) odobrila 4,6 bilijona EUR državne pomoči za finančne institucije, od česar sta se v letih 2008 in 2009 dejansko porabila 2 bilijona EUR.

Raven fiskalne podpore bankam mora biti usklajena z obsežno reformo za odpravo regulativnih pomanjkljivosti, ki so se pokazale med krizo. V zvezi s tem je Komisija že predlagala več sprememb bančne zakonodaje, in sicer drugo revizijo direktive o kapitalskih zahtevah<sup>1</sup> oktobra 2008 in tretjo revizijo direktive o kapitalskih zahtevah julija 2009. Zakonodajni paket, h kateremu je priloženo to poročilo, vsebuje globalno razvite in dogovorjene elemente standardov o bančnem kapitalu in likvidnosti, znane pod imenom Basel III. Službe Komisije so dejavno sodelovale v postopku njihovega razvoja v imenu vseh držav članic EU. Paket se razširi tako, da vključuje predlog za uskladitev drugih določb direktive o kapitalskih zahtevah, da se poglobi enotni trg in okrepi učinkovitost nadzora. To poročilo se nanaša le na oceno učinkov spodaj opisanih ukrepov.

## 2. POSVETOVANJE Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI

Med celotnim projektom so službe Komisije sodelovale pri delu mednarodnih forumov, zlasti pri delu Baselskega odbora za bančni nadzor (BCBS), ki je bil zadolžen za razvoj novih ukrepov politike na področjih likvidnosti in obvladovanja tveganja nasprotne strani, opredelitev regulativnega kapitala in procikličnosti. Evropski odbor za bančništvo in Odbor evropskih bančnih nadzornikov (CEBS) sta intenzivno sodelovala pri projektu ter sta bila ves čas vključena v posvetovanja.

V podporo analizi učinka tega zakonodajnega paketa o bančnem sektorju EU je CEBS izvedla kvantitativno študijo učinka. V študiji je sodelovalo 246 bank iz 21 držav članic CEBS, vključno s 50 bankami iz skupine 1<sup>2</sup> in 196 bankami iz skupine 2, ki skupaj predstavljajo približno 70 % konsolidiranega bančnega sektorja EU v smislu kapitala. CEBS je prav tako zagotavljal tehnično svetovanje Komisiji na področju usklajevanja nacionalnih opcij in diskrecijskih pravic.

Službe Komisije so aprila 2010 organizirale javno obravnavo ter izvedle štiri javna posvetovanja v letih 2009–2011 o ukrepih politike, vključenih v zakonodajni paket<sup>3</sup>. Odzivi na posvetovanja predstavljajo pomemben vir podatkov in stališč zainteresiranih strani v zvezi

---

<sup>1</sup> Direktiva o kapitalskih zahtevah,

<sup>2</sup> Banke skupine 1 so tiste banke, ki imajo presežni kapital prvega reda v višini 3 milijarde EUR, imajo dobro razpršena sredstva in so aktivne na mednarodnem trgu. Vse ostale banke se štejejo za banke skupine 2.

<sup>3</sup> Glej [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm).

z učinki in učinkovitostjo možnih ukrepov. Poleg tega so službe Komisije opravile obsežna ločena posvetovanja s sektorjem, tudi s skupino strokovnjakov za vprašanja s področja bančništva ter različnimi združenji bančnega sektorja v EU in posameznimi bankami.

### **3. OPREDELITEV PROBLEMA**

#### **3.1. Obvladovanje likvidnostnega tveganja**

Svetovna finančna kriza je razkrila pomanjkljivosti v sedanjem obvladovanju likvidnostnega tveganja institucij, vključno z izvedbo stresnih testov ter neuskklajenosti med zapadlostjo sredstev in obveznosti. Zlasti so se obstoječe prakse obvladovanja likvidnostnega tveganja izkazale za nezadostne, da bi se v celoti obvladovala tveganja, povezana z listinjenjem, pri katerem se posojila po odobritvi prodajo kot vrednostni papirji (originate-to-distribute), uporabo kompleksnih finančnih instrumentov in odvisnostjo od medbančnih posojil z instrumenti s kratkoročno zapadlostjo. Predpostavke, povezane s tržno likvidnostjo sredstev in interakcijo med tržno likvidnostjo in financiranjem likvidnosti, so se izkazale za napačne, medtem ko je obnašanje finančnih institucij prav tako imelo pomembno vlogo pri poteku krize. Ti dejavniki so prispevali k propadu različnih finančnih institucij<sup>4</sup> ter so močno ogrozili stanje številnih drugih, kar je ogrozilo finančno stabilnost in zahtevalo do zdaj še neuporabljene stopnje pomoči javnega sektorja in likvidnostne podpore centralnih bank. Med septembrom in decembrom 2008 so se posojila ECB kreditnim institucijam na euroobmočju povečala za približno 70 %, na več kot 800 milijard EUR.

Medtem ko se v več državah članicah trenutno uporablja neka oblika kvantitativnega regulativnega standarda za likvidnost, na ravni EU ni usklajene in dovolj jasne regulativne obravnave ustreznih ravni kratkoročne in dolgoročne likvidnosti. Različni veljavni nacionalni standardi ovirajo komunikacijo med nadzornimi organi in čezmejnimi institucijam povzročajo dodatne stroške v zvezi s poročanjem.

#### **3.2. Opredelitev kapitala**

Bančni sistem EU ob začetku krize ni imel dovolj kapitala, hkrati pa ta ni bil dovolj kakovosten. Bolj specifično, nekateri instrumenti kapitala in zlasti hibridni instrumenti kapitala<sup>5</sup> (hibridi), niso izpolnili pričakovanj trgov in regulatorjev na področju njihove zmožnosti za absorpcijo izgube<sup>6</sup>, stalnosti<sup>7</sup> in prilagodljivosti plačil<sup>8</sup> v času rednega poslovanja. Dejansko je bila skladnost hibridov z zgornjimi tremi kriteriji v EU uvedena s politiko Komisije o „delitvi dolga“ pri ocenjevanju ukrepov za dokapitalizacijo nacionalnih bank.

Prav tako se je seznam prilagoditev regulativnega kapitala izkazal za nepopolnega, saj so udeleženci na trgu številne bilančne postavke, kot so manjšinski deleži in odložene terjatve za

---

<sup>4</sup> Bear Sterns, Lehman Brothers, Northern Rock, HBOS, Bradford in Bingley

<sup>5</sup> Hibridi so vrednostni papirji, ki vsebujejo lastnosti lastniškega finančnega instrumenta in dolga.

<sup>6</sup> Instrument mora biti na voljo za absorpcijo izgub, tako v času rednega poslovanja kot med likvidacijo ter za zagotovitev pomoči za sredstva vlagateljev, če je to potrebno.

<sup>7</sup> Instrument mora biti stalno na voljo, tako da ni dvoma, da lahko podpre vlagatelje in druge upnike v času težav.

<sup>8</sup> Instrument mora imeti lastnosti, ki dopuščajo nekumulativni odlog ali preklic izplačila kuponov ali dividend v času težav.

davek, katerih možnost za absorpcijo izgube je med rednim poslovanjem v času težav manj gotova, dejansko umaknili iz kapitalskih deležev, o katerih so poročale institucije. Razlike pri uporabi regulativnih prilagoditev po državah članicah so dodatno ovirale primerljivost in zanesljivost ukrepa za kapital prvega reda. Zato prijavljeni kapitalski deleži prvega reda niso odražali sposobnosti institucij za absorpcijo rastočih izgub. To je vlade spodbudilo k zagotavljanju pomoči bančnemu sektorju v številnih državah in v velikem obsegu.

### **3.3. Kreditno tveganje nasprotne stranke**

Kriza je razkrila več pomanjkljivosti trenutne regulativne obravnave kreditnega tveganja nasprotne stranke<sup>9</sup>, ki izhaja iz izvedenih finančnih instrumentov, poslov začasne prodaje/začasnega nakupa<sup>10</sup> in dejavnosti financiranja vrednostnih papirjev<sup>11</sup>. Pokazala je, da obstoječe določbe niso zagotovile ustreznega obvladovanja in zadostne kapitalizacije za to vrsto tveganja. Veljavna pravila prav tako niso zagotovila zadostnih spodbud za prehod s pogodb o izvedenih finančnih instrumentih na prostem trgu, za katere se uporablja dvostranski kliring, na večstranski kliring, ki ga izvajajo centralne nasprotne stranke<sup>12</sup>.

### **3.4. Procikličnost posojanja**

Prociklični učinki so opredeljeni kot učinki, ki gredo v smeri gospodarskega cikla in ga razširjajo. Ciklična narava bančnega posojanja ima več medsebojno povezanih virov, ki vključujejo tržne in regulativne neuspehe.

Ena od lastnosti trenutnih minimalnih kapitalskih zahtev, ki temeljijo na tveganju, je, da se spreminjajo skozi gospodarski cikel. Če bi jih kreditne institucije in investicijska podjetja lahko izpolnila, višina tveganja, ki ga lahko prevzamejo, ni eksplicitno regulativno omejena, s tem tudi njihov finančni vzvod. Pomanjkanje takšne omejitve in neodzivnost kapitalskih zahtev za povečanje tveganja na makro ravni je povzročilo kopičenje finančnih neravnovesij, kar je vodilo do visokih izgub, povezanih s krediti, ter – ko se je gospodarski cikel obrnil – povzročilo škodljivo naglo upadanje finančnih vzvodov.

### **3.5. Opcije, diskrecijske pravice in minimalna harmonizacija**

Leta 2000 je konsolidirana bančna direktiva nadomestila sedem bančnih direktiv. Ta direktiva je bila spremenjena v letu 2006 z direktivo o kapitalskih zahtevah, hkrati pa je bil v EU sprejet okvir za sporazum Basel II. Zato določbe direktive o kapitalskih zahtevah vključujejo znatno število opcij<sup>13</sup> in diskrecijskih pravic<sup>14</sup>. Direktiva o kapitalskih zahtevah je prav tako

---

<sup>9</sup> Tveganje, da lahko nasprotna stranka v poslu postane neplačnik pred končno poravnavo denarnih tokov posla.

<sup>10</sup> Pri pogodbah o začasni prodaji/začasnem odkupu posojilodajalec soglaša, da bo vrednostni papir prodal posojilojemalcu in pozneje odkupil isti vrednostni papir od posojilojemalca po določeni ceni.

<sup>11</sup> Medtem ko je utemeljitev za pogodbe o začasni prodaji/začasnem nakupu posojanje ali izposojanje gotovine, je pri financiranju vrednostnih papirjev namen začasna pridobitev vrednostnega papirja za druge namene, kot je kritje kratkih pozicij.

<sup>12</sup> Subjekt, ki posreduje med nasprotnimi strankami v pogodbah, s katerimi se trguje na enem ali več finančnih trgih, in postane kupec za vsakega prodajalca in prodajalec za vsakega kupca.

<sup>13</sup> Izbira, ki je na voljo pristojnim organom ali državam članicam glede tega, kako izpolnjevati zadevno določbo, pri čemer so na voljo številne možnosti.

<sup>14</sup> Izbira, ki je na voljo pristojnim organom ali državi članici, da se odločijo, ali bodo uporabili določbo ali ne.

tudi direktiva o minimalni uskladitvi, kar pomeni, da lahko države članice dodajo strožja bonitetna pravila, kar je podlaga za prakso pretiranega izvajanja določb (gold-planting).

Posledica tega so številne razlike pri izvajanju pravil v državah članicah in posledično pri nacionalnih nadzornih organih, kar je zlasti obremenjujoče za podjetja, ki delujejo v čezmejnem okolju. Poleg tega prihaja zaradi tega do pomanjkanja pravne jasnosti in neenakih konkurenčnih pogojev.

#### **4. CILJI**

Splošni cilj te pobude je zagotoviti večjo učinkovitost ureditve bančnega kapitala in likvidnosti v EU ter obvladovati njene negativne vplive na zaupanje do bank in omejiti procikličnost finančnega sistema, pri tem pa ohraniti konkurenčen položaj bančnega sektorja EU. To se preoblikuje v naslednje štiri splošne cilje politike za:

- izboljšanje finančne stabilnosti;
- izboljšanje varstva interesov vlagateljev;
- zagotavljanje mednarodne konkurenčnosti bančnega sektorja EU;
- zmanjšanje procikličnosti finančnega sistema.

#### **5. MOŽNOSTI POLITIKE: ANALIZA IN PRIMERJAVA**

Skupaj je bilo ocenjenih 27 možnosti politike, ki so se med seboj primerjale z vidika obravnave različnih ugotovljenih težav. Ta del predstavlja pričakovane vplive političnih ukrepov na vsakem področju ter skupne učinke celotnega predloga.

##### **5.1. Likvidnostno tveganje**

Za izboljšanje kratkoročne odpornosti profila likvidnostnega tveganja finančnih institucij se bo od leta 2015 naprej uvedel količnik likvidnostnega kritja po poteku obdobja opazovanja in po pregledu, da se uvedejo vse potrebne dopolnitve tako njegove sestave kot kalibracije ter da se preverijo vsi neželeni učinki na industrijo, finančne trge in gospodarstvo. Na podlagi opredelitve količnika likvidnostnega kritja, vključene v sporazum Basel III, se pričakuje, da se bo z izpolnjevanjem te zahteve v EU dolgoročno doseglo povečanje letnega neto BDP za 0,1 % do 0,5 %, ker se bo zmanjšala pričakovana pogostost sistemskih kriz.

Za obravnavo težav s financiranjem, ki izhajajo iz neusklajenosti zapadlosti sredstev in obveznosti, namerava Komisija uvesti količnik neto stabilnih virov financiranja (NSFR). Preden se sprejme končna odločitev o njegovi kalibraciji in se premakne na minimalni standard od leta 2018, se izvede obsežen nadzor NSFR in njegovih posledic.

##### **5.2. Opredelitev kapitala**

Predlogi zaostrejujejo merila za upravičenost kapitalskih instrumentov za različne plasti regulativnega kapitala ter uvajajo obsežne revizije uporabe regulativnih prilagoditev. Za banke iz skupine 1 revidirane regulativne prilagoditve zmanjšajo upravičene navadne lastniške finančne instrumente prvega reda (CET1) za 42 % ter kapital bank skupine 2 za

33 %. Ta zmanjšanja usmerjajo prilagoditve za dobro ime, bistvene investicije v druge finančne institucije in odložene terjatve za davek.

Novo minimalne zahteve glede CET1 in prvega reda bodo vpeljane postopno od leta 2013 dalje in bi do leta 2015 dosegle 4,5 % oziroma 6 %. Spremembe regulativnih prilagoditev bodo uvedene v letih 2014–2019. Prav tako je predvidena uporaba prehodnih določb za kapitalne instrumente, ki ne izpolnjujejo več novih zahtev za upravičenost.

### **5.3. Kreditno tveganje nasprotne stranke**

Zahteve za upravljanje in kapitalizacijo kreditnega tveganja nasprotne stranke se bodo okrepile. S predlogi bodo tudi okrepljene spodbude za kliring instrumentov na prostem trgu s strani centralnih nasprotnih strank. Ti predlogi naj bi po pričakovanjih vplivali predvsem na največje banke EU.

Pregled obravnave kreditnega tveganja nasprotne stranke in zlasti vzpostavitve zahtev po višjih lastnih sredstvih za dvostranske pogodbe o izvedenih finančnih instrumentih, da se upoštevajo večja tveganja, ki jih lahko takšne pogodbe predstavljajo za finančni sistem, sta sestavni del prizadevanja Komisije za zagotovitev učinkovitih, varnih in zanesljivih trgov izvedenih finančnih instrumentov. Dopolnjuje druge regulativne pobude Komisije na tem področju, zlasti predlagano uredbo o izvedenih finančnih instrumentih OTC, centralnih nasprotnih strankah in registri trgovanja, ki jo je Komisija sprejela 15. septembra 2010.

### **5.4. Proticiklični ukrepi politike**

Predlogi za kapitalne blažilnike vključujejo blažilnik za ohranitev kapitala in proticiklični kapitalni blažilnik. Blažilnik za ohranitev kapitala (CET1) v višini 2,5 % tveganju prilagojenih sredstev (RWA) je namenjen za zagotovitev, da lahko banke absorbirajo izgube v težavnih časih, ki lahko trajajo leta. Od bank se pričakuje, da takšen kapital zberejo v ugodnih gospodarskih časih. Banke, ki ne dosežajo cilja blažilnika, se bodo soočile z omejitvami pri diskrecijskemu razporejanju zaslužkov (tj. izplačil dividend), dokler se ne doseže cilj.

Proticiklični kapitalni blažilnik je namenjen uresničitvi širšega makrobonitetnega cilja zaščite bančnega sektorja in realnega gospodarstva pred vsesistemskimi tveganji, ki izhajajo iz razvoja skupne rasti kreditov od ugodnega gospodarskega položaja do recesije. To se bo uporabilo s prilagoditvijo velikosti blažilnika, določene z blažilnikom za ohranitev za dodatnih 2,5 %.

Komisija za obvladovanje povečevanja finančnih vzvodov v bilancah stanj kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter s tem omejitev cikličnosti posojanja predlaga tudi uvedbo stopnje finančnega vzvoda, ki ne temelji na tveganju, kot elementa za nadzorni pregled. Posledice deleža se nadzorujejo, preden lahko ta 1. januarja 2018 postane splošno zavezujoča zahteva.

### **5.5. Enotna pravila**

Predlogi usklajujejo različne nacionalne pristope nadzora, tako da odpravljajo opcije in diskrecijske pravice. Nekatera specifična področja, na katerih prihaja zaradi ocene tveganja do pretirano natančnega izvajanja pravil, so še naprej izvzete posebnosti trga ali proizvoda ter pravni okvir držav članic.

## 5.6. Skupni učinek svežnja

Komisija je za dopolnitev svoje ocene učinka sporazuma Basel III preučila več študij, ki sta jih pripravila javni in zasebni sektor.

Ta paket in direktiva o kapitalskih zahtevah III skupaj naj bi po ocenah povišala RWA bank skupine 1 za 24,5 % in RWA bank skupine 2 za skromnih 4,1 %. V kolikor CET1 ne izpolni zahteve glede novega minimuma in je blažilnik za ohranitev na podlagi ravni kapitala bank EU leta 2009 po ocenah nebitven do leta 2013, 84 milijard EUR do leta 2015 in 460<sup>15</sup> milijard EUR do leta 2019, kar ustreza 2,9 % RWA bančnega sektorja.

Da se bankam da čas za ohranitev več njihovih dobičkov, izboljšanje operativne učinkovitosti, izdajo novih lastniških finančnih instrumentov in sprejetje drugih potrebnih ukrepov za prilagoditev, vsebujejo nove zahteve glede kapitala osemletno prehodno obdobje. Na podlagi analiz baselskega odbora, ECB in služb Komisije bo imel prehod na močnejše kapitalske in likvidnostne standarde le omejen učinek na skupen rezultat.

V smislu dolgoročnega gospodarskega učinka je analiza, ki jo je opravil baselski odbor, ugotovila jasne neto dolgoročne gospodarske koristi sporazuma Basel III. Ta analiza nakazuje neto gospodarske dobičke letnega povečanja BDP EU med 0,3 % in 2 %. Izhajajo iz zmanjšanja pričakovane pogostosti prihodnjih sistemskih kriz ter so optimizirani, kadar se CET1 kalibrira v razponu med 6 % in 9 %.

Po drugem modelu, ki so ga razvili Komisija in akademiki, je bilo ugotovljeno, da bi predlogi zmanjšali verjetnost sistemske bančne krize v sedmih državah članicah v razponu od 29 % do 89 %, ko se banke dokapitalizirajo do skupnega kapitalskega deleža vsaj 10,5 %.

Poleg tega je analiza baselskega odbora pokazala, da bi se moral zaradi večjih kapitalskih, vključno s proticikličnim kapitalskim blažilnikom, in likvidnostnih zahtev zmanjšati tudi razpon običajnih poslovnih ciklov. To je zlasti pomembno za mala in srednja podjetja, ki so odvisna od bančnega financiranja v celotnem gospodarskem ciklu.

## 6. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Predlagane spremembe bodo predvidoma začela veljati leta 2013. Pri merjenju napredka pri doseganju specifičnih ciljev politike bodo pomagale delovne skupine baselskega odbora in Evropski bančni organ (EBA), ki nadzorujejo dinamiko pozicij bančnega kapitala globalno in v EU. EBA bo uvedla posebne ureditve za zagotovitev, da se zberejo potrebni podatki za nadzor stopnje finančnega vzvoda in nove zahteve glede likvidnosti, da se omogoči pravočasno dokončno izoblikovanje teh ukrepov politike.

---

<sup>15</sup> Od te številke se 37 milijard EUR (merjeno kot kapital prvega reda) pripiše predlogu direktive o kapitalskih zahtevah III.