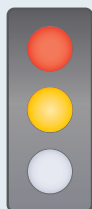


WYMOGI KAPITAŁOWE (Bazylea III)

Analiza z dnia 14 listopada 2011 r.

PRZEDMIOT DYREKTYWY: Wyższe wymogi kapitałowe wobec banków i towarzystw inwestycyjnych mają stabilizować rynki finansowe.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Instytucje kredytowe i towarzystwa inwestycyjne, ich umowy z partnerami, a w szczególności z pożyczkobiorcami.



- ZA:**
- Wyższe i ulepszone wymagania kapitałowe umożliwią instytucjom pokrycie przez nie wszelkich strat
- PRZECIW:**
- Inwestycje w obligacje rządowe wciąż nie będą musiały mieć pokrycia w funduszach własnych.
 - Wprowadzenie wskaźnika dźwigni może ograniczyć akcję kredytową skierowaną do przedsiębiorstw i podmiotów prywatnych.
 - Komisja nie powinna wprowadzać wskaźnika płynności na mocy aktu delegowanego.
 - Wprowadzenie uregulowań dotyczących kapitału wyłącznie na terenie UE zmniejszy atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji i nie poprawi stabilności finansowej.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, sygnatura COM(2011) 452 z 20 lipca 2011 r.

Treść Uwaga! Tekst Policy Brief oparty jest na angielskiej wersji Wniosku Komisji.

› Tło i cele

- Rozporządzenie i proponowana równocześnie Dyrektywa [COM(2011) 453] w sprawie wymogów kapitałowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (dalej zwanych „instytucjami”) mają 1 stycznia 2013 r. zastąpić (zgodnie z art. 152 dyrektywy) dyrektywy 2006/48/EC oraz 2006/49/EC.
- Rozporządzenie zawiera przepisy dotyczące poziomu i jakości kapitału, który ma być utrzymywany w rezerwie, określa maksymalny wskaźnik dźwigni, a także reguluje kwestie dotyczące płynności i ryzyka kontrahenta.
- Rozporządzenie ma wzmocnić „skuteczność uregulowań dotyczących kapitału instytucji” oraz zniwelować ich negatywny wpływ na „procykliczność systemu finansowego”. Dzięki temu ma zostać utrzymana „konkurencyjna pozycja unijnego sektora bankowego” (Memorandum Wyjaśniające s. 2).
- Komisja zamierza zharmonizować wymogi („ujednolicić przepisy”), ponieważ istniejące różnice w decyzjach podejmowanych na poziomie krajowym powodują zakłócenie konkurencji oraz utrudniają ponadgraniczne transakcje między instytucjami (preambuła punkt 7, 8 i 9).

› Jakościowe wymogi kapitałowe

- W przyszłości kapitał regulacyjny (nie bilans) składać się będzie z kapitału podstawowego Tier 1, dodatkowego kapitału Tier 1 oraz kapitału Tier 2 (art. 69). Kapitał o niskiej płynności („Tier 3”) nie będzie zaliczany do kapitału regulacyjnego (Memorandum Wyjaśniające s. 2).
- Klasyfikowanie różnych rodzajów kapitału do kategorii takich jak kapitał podstawowy Tier 1, dodatkowy Tier 1 lub kapitał Tier 2 odbywać się będzie na podstawie katalogu kryteriów (art. 24 (1) lit. a, art. 26, art. 48, art. 49 (1), art. 59, art. 60). Kryteria klasyfikacji zapisano w dokumencie towarzyszącym rozporządzeniu.
- Kapitał podstawowy Tier 1 obejmuje zatrzymane zyski, otwarte rezerwy, fundusze ogólnego ryzyka bankowego oraz generalnie wszystkie wyemitowane akcje zwykłe (art. 24 (1)).
 - udziały w bankach spółdzielczych oraz ciche depozyty zalicza się do kapitału podstawowego Tier 1 niezależnie od formy prawnej danej instytucji, jeśli spełniają one dodatkowe wymagania – w szczególności możliwe musi być wykorzystanie ich do kompensowania strat (art. 27).
- Dodatkowy kapitał Tier 1 standardowo obejmuje akcje uprzywilejowane oraz hybrydowe instrumenty finansowe (instrumenty oparte na kapitale dłużnym i udziałowym, np. obligacje zamienne), pod warunkiem że spełniają one odpowiednie kryteria klasyfikacji (art. 48-49).
- Kapitał Tier 2 standardowo obejmuje długoterminowe zobowiązania podporządkowane znajdujące się w dyspozycji instytucji przez okres pięciu lat oraz prawa do udziału w zyskach (kapitał inwestycyjny z prawami udziału w zyskach instytucji, ale bez prawa głosu), pod warunkiem, że spełniają one odpowiednie kryteria klasyfikacji (art. 60).

› Ilościowe wymogi kapitałowe

- Od 1 stycznia 2013 r. wejdą w życie wyższe minimalne ilościowe wymogi kapitałowe dla instytucji. Udział kapitału podstawowego Tier 1 zarówno w ogólnym poziomie kapitałów Tier 1, jak i w całkowitym poziomie kapitałów ma być stopniowo zwiększany, podczas gdy udział kapitału Tier 2 w ogólnym poziomie kapitałów ma być stopniowo zmniejszany (szczegóły w tabeli) (art. 87 (1) oraz 2, art. 448 (1)). Wymogi kapitałowe obliczono na podstawie stosunku danego rodzaju kapitału do ogólnych aktywów ważonych ryzykiem. Im bardziej ryzykowne aktywa, tym wyższa jest przypisana im waga ryzyka (art. 87 (1), (2)).

Analiza z dnia 14 listopada 2011 r.

Minimalne wymogi kapitałowe */** (w proc. aktywów ważonych ryzykiem)	do końca							
	2012	od 2013	od 2014	od 2015	od 2016	od 2017	od 2018	od 2019
Kapitał podstawowy Tier 1	2.0	3.5-4.5	4.0-4.5	4.5	4.5 (5.125)	4.5 (5.75)	4.5 (6.375)	4.5 (7)
Tier 1: fundusze własne oraz dodatkowe Tier 1	4.0	4.5-6.0	4.5-6.0	6.0	6.0 (6.625)	6.0 (7.25)	6.0 (7.875)	6.0 (8.5)
Kapitał ogółem: Tier 1 + Tier 2	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0 (8.62)	8.0 (9.125)	8.0 (9.875)	8.0 (10.5)

* w zależności od jakościowych zmian w definicji komponentów kapitałowych

** w nawiasach łącznie z buforem kapitału zabezpieczającego zgodnie z dyrektywą [COM(2011) 453]

- Kompetentne krajowe organy określą minimalne współczynniki kapitału podstawowego Tier 1 oraz wskaźnika ogólnego kapitału Tier 1 na rok 2013 i 2014 w ramach opisanego zakresu (art. 448 (2) lit. a).
- Komisja może „na ograniczony czas” wyznaczyć minimalne wymogi kapitałowe w drodze aktów delegowanych, o ile Parlament lub Rada nie zgłoszą sprzeciwu w ciągu dwóch miesięcy od ich ogłoszenia (art. 443 lit. a, art. 445 (4) oraz (5)).
- Instytucje w dalszym ciągu nie będą zobowiązane do posiadania pokrycia w funduszach własnych dla inwestycji w obligacje rządowe lub dla innych ekspozycji na „rządy Państw Członkowskich” – chyba że istnieje będzie ryzyko walutowe (art. 109 (4)).
- W celu stabilizowania rynków finansowych władze krajowe mogą ustanowić wyższe wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych całkowicie na hipotekach lub nieruchomościach (art. 119 (2), art. 120, art. 121)
- Inwestycje w „spekulacyjne finansowanie nieruchomości” są obecnie uważane za ekspozycje o „szczególnie wysokim ryzyku”, a przez to przypisana im waga ryzyka wynosi 150 proc. (art. 123 (2) lit. c w połączeniu z art. 4 lit. 55). Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) określa we swoich wytycznych, które z powyższych inwestycji są szczególnie ryzykowne (art. 123 (3) podparagraf 2).

› Wskaźnik dźwigni

- Wskaźnik dźwigni instytucji to stosunek jej ogólnego kapitału Tier 1 do jej – nieważonych ryzykiem – aktywów oraz pozycji pozabilansowych (art. 416).
- Instytucje muszą informować krajowe organy nadzoru o swoich wskaźnikach dźwigni oraz przedstawiać dane niezbędne do ich obliczenia. Od 2015 r. będą też zobowiązane do publikowania wskaźnika dźwigni (art. 416, 417, 436, 487 (2)).
- Do końca 2016 r. Komisja chce przedstawić raport na temat „wpływu i skuteczności” stosowania wskaźnika dźwigni oraz – „jeśli będzie to konieczne” – przedstawić wniosek ustawodawczy w sprawie wiążącego poziomu wskaźnika (art. 482 (1)).
- W 2018 r. Komisja wprowadzi prawnie wiążący maksymalny poziom wskaźnika dźwigni (preambuła pkt. 68).

› Wskaźnik pokrycia płynności

- Instytucje powinny nieustannie utrzymywać wystarczająco płynne aktywa (m.in. gotówkę oraz papiery wartościowe, które można szybko upłynnić), by w „skrajnych warunkach” ich ilość okazała się wystarczająca (art. 401 (1)).
- Powyższy wymóg dotyczy generalnie wszelkich podmiotów zależnych w ramach grup finansowych – nie tylko spółek-matek. Odstępstwo od tej reguły możliwe jest tylko w przypadku, gdy zgodzą się na to organy nadzoru wszystkich zainteresowanych Krajów Członkowskich. Ewentualne konflikty może rozstrzygać EBA (art. 7, art. 19).
- Instytucje muszą dostarczyć kompetentnym władzom wyczerpujące informacje dotyczące każdorazowego spadku lub wzrostu płynności (art. 403- 413).
- W 2015 r. Komisja może ustalić wskaźnik pokrycia płynności w drodze aktów delegowanych. Weźmie przy tym pod uwagę ocenę skutków takiego posunięcia przygotowaną przez EBA (art. 444).

› Działania na rzecz zmniejszenia ryzyka kontrahenta

- Ryzyko kontrahenta dotyczy ryzyka polegającego na tym, że strona transakcji nie wykona zobowiązania przed ostatecznym rozliczeniem lub też spadnie jej ocena wiarygodności kredytowej (art. 267 (1)).
- Instytucje muszą utrzymywać rezerwy kapitału (art. 108(8), art. 151, art. 295 (1), art. 296 (2), art. 297 (1), art. 298 (1)) na pokrycie ryzyka kontrahenta w przypadku wszystkich ekspozycji wobec izb rozliczeniowych (np. podmiotów rozliczających lub finalizujących transakcje pomiędzy kontrahentami). Dla wpłat na rzecz funduszy, tworzonych przez izby rozliczeniowe na wypadek upadłości ich członków, obowiązują dodatkowe wymogi kapitałowe (art. 298).
- W przypadku transakcji pochodnych dokonywanych poza rynkiem regulowanym (OTC), ryzyko kontrahenta musi być pokryte dodatkowymi funduszami własnymi (art. 371, art. 372).
- Instytucje muszą pokrywać ekspozycje wobec większych instytucji podlegających nadzorowi (o aktywach ogółem przekraczających 70 mln euro) oraz instytucji nie podlegających nadzorowi, takich jak fundusze hedgingowe, z dodatkowych funduszy własnych (art. 148 (2), art. 137 (5) oraz (6)).

› Postępowanie w przypadku kredytów dla małych i średnich firm (SME)

- Waga ryzyka na poziomie 75 proc., wprowadzona na mocy dyrektywy 2006/48/EC, obowiązująca w przypadku kredytów dla małych i średnich firm, zostanie utrzymana pod warunkiem, że (preambuła pkt. 48, art. 118):
 - kredyt ma „wiele cech” wspólnych z innymi kredytami, przez co ryzyko towarzyszące jego udzieleniu jest zredukowane (tzw. argument rozdrobnienia); oraz
 - ogólna wartość kredytu dla firmy z sektora SME nie przekracza 1 miliona euro.
- Najpóźniej po dwóch latach od momentu wejścia w życie rozporządzenia Komisja przedstawi raport – a być może również wniosek legislacyjny – w sprawie możliwego zmniejszenia poziomu wagi ryzyka w przypadku kredytów dla SME (preambuła pkt. 48, art. 485).

Analiza z dnia 14 listopada 2011 r.

› Wejście w życie

Rozporządzenie obowiązywać będzie od 1 stycznia 2013 r. (art. 487 (1)).

Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

Do tej pory przepisy w sprawie wymogów kapitałowych publikowane były w formie dyrektywy. W przyszłości jej miejsce zajmie rozporządzenie. Wymogi jakościowe i ilościowe zostaną zacieśnione. Do tej pory w prawie UE nie funkcjonował ani wskaźnik dźwigni, ani wskaźnik pokrycia płynności.

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Według Komisji, Państwa Członkowskie nie są w stanie w satysfakcjonującym stopniu samodzielnie osiągnąć celów rozporządzenia. By było to możliwe, Komisja uznała za konieczne wprowadzenie ogólnounijnych regulacji służących stworzeniu przestrzeni na poziomie UE, uproszczeniu przepisów i wyeliminowaniu różnic w surowości przepisów ostrożnościowych.

Tło polityczne

Ogłoszone w kwietniu 2009 r. przez grupę G20 postulaty dotyczące podniesienia ilościowych i jakościowych wymogów kapitałowych, ściślejszego uregulowania kwestii ryzyka płynności oraz wprowadzenia maksymalnego dopuszczalnego, niezależnego od poziomu ryzyka wskaźnika dźwigni, we wrześniu 2009 r. zostały przyjęte przez G20 w formie pakietu działań. Na jego podstawie w grudniu 2010 r. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego w Banku Rozrachunków Międzynarodowych opublikował standardy regulacyjne (zwane Bazylea III), które mają zostać wprowadzone w życie do 2018 r. Rozporządzenie oraz niektóre fragmenty dyrektywy (dotyczące buforów kapitałowych) służą implementacji zasad Bazylei III na terenie UE. Zgodnie z wnioskami szczytu G20 z 4 listopada 2011 r., wszystkie systemowo istotne instytucje finansowe (znaczenie dla systemu ma być corocznie oceniane) muszą do 2019 r. posiadać do 3,5 proc. więcej kapitału podstawowego niż inne instytucje finansowe.

Procedura legislacyjna

20 lipca 2011

termin nieustalony

Przyjęcie przez Komisję

Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:

DG ds. Rynku Wewnętrznego

Komisje Parlamentu Europejskiego

nieustalone

Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej

Kwalifikowana większość (aprobata większości Państw Członkowskich i co najmniej 255 z 345 głosów).

Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna

Art. 114 TFEU (zbliżenie przepisów na rynku wewnętrznym).

Forma kompetencji prawnych

Kompetencje współdzielone (art. 4 (2) TFEU)

Procedura legislacyjna

art. 294 TFEU (zwykła procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Kryzys finansowy z ostatnich lat oraz trwający właśnie kryzys w strefie euro udowodniły, że bufory kapitałowe instytucji finansowych są w dużej mierze zbyt małe, by instytucje te mogły samodzielnie radzić sobie z rosnącymi stratami. Sytuacja ta spowodowała konieczność podjęcia na dużą skalę działań polegających na pomocy publicznej, wspierających wspomniane instytucje. Z liberalnego punktu widzenia takie kroki są nie do zaakceptowania, ponieważ przekreślają pojęcie odpowiedzialności za własne działania. Poza tym, ze względu na wysoki poziom zadłużenia wielu krajów strefy euro, niemożliwe jest dalsze finansowanie działań pomocowych.

Planowane zwiększenie ilościowych wymogów kapitałowych, szczególnie w przypadku wskaźnika kapitału podstawowego Tier 1, wzmocni zdolność instytucji do samodzielnego pokrywania strat, a przez to zmniejszy ryzyko, iż ponownie konieczne będą działania rekapitalizacyjne podejmowane przez państwa. Konsekwencje przymusowego podniesienia rezerw kapitałowych poprzez kolejną emisję akcji są – ze względu na potencjał ryzyka – oczywiście niepewne. Presja udziałowców może skutkować zarówno zmniejszeniem poziomu ryzyka biznesowego ponoszonego przez instytucję, jak i jego zwiększeniem w celu osiągnięcia zysków.

Dlatego też konieczne jest, by podniesieniu wymogów kapitałowych towarzyszyły wiarygodne europejskie przepisy dotyczące niewypłacalności, które dopuszczająby kontrolowane bankructwa banków. Tylko wtedy, gdy udziałowcy rzeczywiście staną twarzą w twarz z perspektywą upadłości, będzie można uniknąć dalszego wzrostu skłonności do ryzyka, wynikającej z chęci zysku.

Nie do przyjęcia jest sytuacja, w której instytucje finansowe nie mają obowiązku zabezpieczania obligacji rządowych funduszami własnymi. Założenie, że państwa z definicji nie mogą stać się niewypłacalne jest bez wątpienia fałszywe – nabycie rządowych obligacji wiąże się z ryzykiem ich nie wykupienia. By uniknąć ryzyka przekraczającego możliwości banku oraz zakłóceń konkurencji w postaci wzrostu kosztów po stronie emitentów obligacji prywatnych, obligacje rządowe muszą podlegać wymogom kapitałowemu według tych samych kryteriów – np.

Analiza z dnia 14 listopada 2011 r.

dotyczących ich ratingu – co obligacje podmiotów prywatnych. By uniknąć natomiast zbyt dużego obciążenia instytucji, posunięciu temu towarzyszyć powinno zmniejszenie bufora kapitału zabezpieczającego – jak proponuje się w dyrektywie – który również ma za zadanie zabezpieczać przed ryzykiem niewypłacalności państwa.

Dokładne skutki wprowadzenia maksymalnego współczynnika dźwigni – nieprzewidzianego w standardach regulacyjnych Bazylea II – są wciąż zagadką. Dlatego też wskaźnik ten nie powinien być wprowadzany pośpiesznie. To dobrze, że Komisja chce najpierw sprawdzić potencjalne efekty tego posunięcia. Wskaźnik dźwigni obowiązywać będzie niezależnie od ryzyk podjętych przez daną instytucję. Taki stan rzeczy ma zarówno dobre, jak i złe strony. Pozytywne jest to, że wskaźnik uchroni przed nadmiernym zadłużeniem wynikającym z przeszacowania ryzyka, podjętego przez instytucję. Zła strona to fakt, że instytucje będą mogły poprawiać bilanse poprzez sprzedaż instrumentów pochodnych służących redukowaniu ryzyka, dzięki czemu osiągną odpowiedni wskaźnik dźwigni. Problemem jest również to, że wskaźnik dźwigni może osłabić bodźce skłaniające instytucje do zmniejszania ryzyka: te same wymogi dotyczą bowiem zarówno działalności o niskim ryzyku, jak i o wysokim ryzyku.

Szczególnie istotne jest sprawdzenie, czy wskaźnik dźwigni w połączeniu z przypisaniem zerowej wagi ryzyka posiadanym obligacjom rządowym spowoduje ograniczenie akcji kredytowej skierowanej do przedsiębiorstw i instytucji prywatnych.

Prawnie obowiązujący bufor płynności może pomóc zmniejszyć ryzyko nagłego wycofywania depozytów oraz zapobiec brakowi płynności w trudnych czasach. Bufor płynności może również jednak spowodować wzrost popytu – a przez to wzrost cen – na szczególnie płynne formy inwestowania. Niezależnie od tego, bufor płynności jest kwestią zbyt istotną, by Komisja ustalała go w drodze aktów delegowanych. Powinien być przyjmowany w normalnym procesie legislacyjnym.

Transakcje instrumentami pochodnymi dokonywane za pośrednictwem izb rozliczeniowych (CCP) są uprzywilejowane względem tych dokonywanych na rynku pozagiełdowym – podlegają łagodniejszym wymogom kapitałowym, co jest rozwiązaniem odpowiednim, gdyż wiąże się z mniejszym ryzykiem.

Wpływ na wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia

Podniesione wymogi kapitałowe ograniczają możliwości pożyczkowe, co w krótkiej perspektywie będzie miało negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Jednocześnie jednak zaproponowane rozwiązania zmniejszą ryzyko wystąpienia w przyszłości kryzysu finansowego i bankowego (a przez to prawdopodobieństwo, że konieczna będzie pomoc państwa), przez co wzmocnią stabilność europejskiego sektora finansowego.

Wpływ na Europę jako miejsce lokalizacji inwestycji

Wprowadzenie globalnych zaleceń Bazylea III może mieć negatywny wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji, jeśli ich przestrzeganie odmówią kraje trzecie, a w szczególności Stany Zjednoczone. W takim przypadku kredyty udzielane w UE staną się wyjątkowo drogie, przez co spadnie ogólna gotowość do inwestowania w Europie. Ze względu na międzynarodowe powiązania rynków finansowych, finansowa stabilność w UE nie będzie wówczas trwale umocniona.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Zastosowanie znajduje tu art. 114 (harmonizacja przepisów na rynku wewnętrznym), gdyż różnice się krajowe wymogi w zakresie kapitału mogą znacząco zakłócić działanie wewnętrznego rynku.

Pomocniczość

Nie budzi zastrzeżeń

Proporcjonalność

Z punktu widzenia konieczności ujednoczenia przepisów dotyczących kapitału we wszystkich Państwach Członkowskich, wybranie prawnej formy rozporządzenia jest rozwiązaniem odpowiednim.

WNIOSKI

Podniesienie ilościowych wymogów kapitałowych, w szczególności w odniesieniu do funduszy podstawowych Tier 1, zmniejsza prawdopodobieństwo, iż konieczna będzie rekapitalizacja ze strony państwa. Wyższa jakość funduszy podstawowych Tier 1 służy osiągnięciu celu, ale muszą jej towarzyszyć wiarygodne europejskie przepisy dotyczące niewypłacalności banków. Nie ma uzasadnienia dla sytuacji, w której obligacje rządowe również w przyszłości nie będą musiały być zabezpieczone funduszami własnymi. Przed wprowadzeniem wskaźnika dźwigni należy sprawdzić, czy nie ograniczy on akcji kredytowej skierowanej do firm. Bufor płynności nie powinien być określany przez Komisję w drodze aktu delegowanego. Jeśli wymogi kapitałowe z Bazylei znajdą zastosowanie tylko w UE, atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji zmniejszy się, a stabilność rynku finansowego nie poprawi się.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl