

Bruxelles, 28. listopada 2021.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2021/0341(COD)

13245/21
ADD 5

EF 318
ECOFIN 1028
CCG 54
CODEC 1374

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	28. listopada 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2021) 321 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu zahtjeva za kreditni rizik, za rizik prilagodbe kreditnom vrednovanju, operativni rizik, tržišni rizik i najnižu ukupnu vrijednost rizika Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Direktive 2013/36/EU u pogledu nadzornih ovlasti, sankcija, podružnica iz trećih zemalja i okolišnih, socijalnih i upravljačkih rizika te o izmjeni Direktive 2014/59/EU

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2021) 321 final.

Priloženo: SWD(2021) 321 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.10.2021.
SWD(2021) 321 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog
UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA
o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu zahtjeva za kreditni rizik, za rizik
prilagodbe kreditnom vrednovanju, operativni rizik, tržišni rizik i najnižu ukupnu
vrijednost rizika

Prijedlog
DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA
o izmjeni Direktive 2013/36/EU u pogledu nadzornih ovlasti, sankcija, podružnica iz
trećih zemalja i okolišnih, socijalnih i upravljačkih rizika te o izmjeni Direktive
2014/59/EU

{COM(2021) 663 final} - {SEC(2021) 380 final} - {SWD(2021) 320 final}

Sažetak
Procjena učinka prijedloga o izmjeni Uredbe (EU) 575/2013 i Direktive 2013/36/EU
A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
EU je zbog financijske krize započeo opsežnu reformu bonitetnog okvira za banke s ciljem povećanja otpornosti bankarskog sektora u EU-u. Jedan od glavnih elemenata reforme bila je provedba međunarodnih standarda dogovorenih s Bazelskim odborom za nadzor banaka, tzv. „reforma Basel III”, zahvaljujući kojoj je bankarski sektor u EU-u u krizi uzrokovanoj bolešću COVID-19 pokazao svoju otpornost. Međutim, iako je sada ukupna razina kapitala u bankama u EU-u u prosjeku zadovoljavajuća, još nisu riješeni neki problemi utvrđeni nakon financijske krize. Osobito su prisutna dva glavna problema. Prvo, standardnom metodom koju banke primjenjuju za izračun svojih kapitalnih zahtjeva (tzv. „standardizirani pristupi”) nisu dovoljno dobro obuhvaćeni rizici kojima su banke izložene (tj. nisu dovoljno osjetljive na rizike), zbog čega kapitalni zahtjevi nisu primjereni (ili su previsoki ili su preniski), što može negativno utjecati na poslovanje banaka. Drugo, primjenom sofisticiranih metoda koje su uglavnom dopuštene velikim bankama (tzv. „pristupi internog modela”) dobiju se vrlo različiti kapitalni zahtjevi za slične ili čak identične rizike. Zato je teško uspoređivati omjere kapitala među bankama, narušava se povjerenje u te omjere, a time i u banke koje primjenjuju interne modele. Osim toga, za određene vrste imovine nema dovoljno podataka dovoljne kvalitete za pouzdano i stabilno modeliranje kapitalnih zahtjeva. Zbog toga bi kapital banaka koje primjenjuju interne modele mogao biti nedovoljan za pokriće s time povezanih rizika. Osim što je dovršetkom postkrizne reforme dogovorene na međunarodnoj razini potrebno ukloniti te nedostatke, prelazak na održivije gospodarstvo podrazumijeva rizike za banke kojim će one radi financijske stabilnosti trebati na odgovarajući način upravljati. U strategiji održivog financiranja istaknuto je da u bonitetni okvir EU-a treba na bolji način uključiti i klimatske i okolišne rizike. Postojeći pravni zahtjevi sami po sebi bankama nisu dovoljan poticaj za sustavno i dosljedno upravljanje okolišnim, socijalnim i upravljačkim rizicima (ESG rizici). Drugo interesno područje je odgovarajuća provedba bonitetnih pravila, u čemu je ključna uloga nadzornih tijela, za koju ona trebaju imati na raspolaganju potrebne instrumente i ovlasti (npr. ovlasti za izdavanje odobrenja za rad i aktivnosti banaka, za provjere primjerenosti njihova upravljanja ili za sankcioniranje u slučaju povrede pravila). Propisima EU-a osigurava se minimalna usklađenost, ali se nadzorni instrumenti i procedure u državama članicama znatno razlikuju. Zbog takvih regulatornih razlika u definiciji određenih ovlasti nadzornih tijela i instrumenata koji su im dostupni te njihovoj primjeni u državama članicama narušavaju se jednaki uvjeti na jedinstvenom tržištu i pobuđuje sumnja u dobro i razborito upravljanje bankama u EU-u i njihov nadzor. Taj je problem osobito ozbiljan u kontekstu bankovne unije. Zbog razlika prisutnih u 19 različitih pravnih sustava, onemogućeno je djelotvorno i učinkovito izvršenje nadzornih funkcija jedinstvenog nadzornog mehanizma. Osim toga, prekogranične grupe banaka za isto bonitetno pitanje moraju provoditi nekoliko različitih postupaka, zbog čega se njihovi administrativni troškovi neopravdano povećavaju. Tržišna disciplina je drugi važan instrument. Ulagateljima trebaju biti dostupne informacije koje su im potrebne za izvršenje funkcije praćenja ponašanja banaka. Zasad je pristup bonitetnim informacijama otežan pa sudionici na tržištu nemaju informacije o bonitetnom stanju banaka koje su im potrebne, što u konačnici umanjuje učinkovitost bonitetnog okvira za banke i moglo bi dovesti u pitanje otpornost bankarskog sektora, osobito u razdobljima stresa.

Što bi trebalo postići?
Ova inicijativa ima dva opća cilja: pridonijeti financijskoj stabilnosti i pridonijeti stabilnom financiranju gospodarstva u kontekstu oporavka nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19. Ta dva cilja mogu se raščlaniti na specifičnije ciljeve: i) ojačati okvir za kapitalne zahtjeve zasnovane na riziku bez značajnih povećanja kapitalnih zahtjeva u cjelini; ii) u bonitetnom okviru naglasiti fokus na okolišne, socijalne i upravljačke rizike; iii) dodatno uskladiti nadzorne ovlasti i instrumente i iv) smanjiti administrativne troškove banaka koji se odnose na javno objavljivanje informacija i olakšati pristup bonitetnim podacima banaka.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?
Ciljevi koji se nastoje ostvariti predviđenim mjerama mogu se bolje ostvariti na razini Unije nego različitim nacionalnim inicijativama jer je riječ o usklađenju i ažuriranju postojećih propisa EU-a. Ti problemi i temeljni uzroci isti su u svim državama članicama, a potencijalne razlike odnose se na ponašanje i poslovni model pojedinačnih banaka, a ne na njihovu lokaciju u Uniji.
B. Rješenja
Koje su opcije za ostvarenje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?
Osnovni scenarij. U osnovnom scenariju postojeći propisi se ne mijenjaju. Opcije politike. U procjeni učinka razmatrane su sljedeće opcije politike na visokoj razini: - u vezi s poboljšanjem postojećeg bonitetnog okvira za izračun kapitalnih zahtjeva zasnovanih na rizicima, razmatrane opcije su: 1. uvesti završne elemente reforme Basel III doslovno kako su dogovoreni na međunarodnoj razini; 2. uvesti te elemente uz određene prilagodbe specifičnostima EU-a i 3. uvesti te elemente uz prilagodbe i prijelazne aranžmane uvedene zbog krize izazvane bolešću COVID-19 (najpoželjnija opcija), - u vezi s ciljanim uključivanjem okolišnih, socijalnih i upravljačkih rizika u bonitetni okvir, razmatrane su opcije: 1. uvesti mjere za bolje upravljanje banaka okolišnim, socijalnim i upravljačkim rizicima (poželjnija opcija) i 2. prilagoditi minimalne kapitalne zahtjeve u skladu s okolišnim, socijalnim i upravljačkim rizicima, - u vezi s dosljednijom primjenom nadzornih ovlasti, razmatrane su opcije: 1. objasniti i dopuniti određene odredbe o ovlastima za nadzor i sankcioniranje i pritom državama članicama prepustiti punu fleksibilnost i 2. osigurati viši stupanj usklađenosti odredaba o ovlastima za nadzor i sankcioniranje i smanjiti fleksibilnost država članica (poželjnija opcija) i - u vezi sa smanjenjem troškova objavljivanja informacija i olakšanjem pristupa bonitetnim informacijama banaka, razmatrane su opcije da se od Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) zatraži da omogući jedinstven elektronički pristup 1. samo objavama kvantitativnih informacija ili 2. i objavama kvalitativnih informacija banaka u EU-u (poželjnija opcija).
Koja su stajališta dionika? Tko podržava koju opciju?
Dionici se općenito slažu da je potrebno uvesti završne elemente reforme Basel III, ali ne razmišljaju svi na isti način o tome kako bi to trebalo učiniti. Pristup nadzornih tijela je konzervativan i oni bi vjerno uveli te standarde, dok se predstavnici financijskog sektora zalažu za neke prilagodbe tih standarda i raspodjelu

učinaka tih reformi na nekoliko godina.

Većina dionika (banke, nadzorna tijela, predstavnici civilnog društva) smatra da bonitetni zahtjevi za banke moraju odražavati okolišne, socijalne i upravljačke rizike i mnogi se slažu da se svaka promjena kapitalnih zahtjeva mora temeljiti na solidnim dokazima o osobitostima rizika na temelju okolišnih, socijalnih i upravljačkih čimbenika, za koje smatraju da zasad nisu dostupni.

Stajališta nadzornih tijela i banaka o mogućim promjenama nadzornih instrumenata i okvira za procjenu sposobnosti i primjerenosti uvelike ovisi o njihovim sadašnjim praksama, ali ih uglavnom podržavaju.

Sve u svemu, pozitivna su i stajališta o inicijativi za centralizaciju nadzornog izvještavanja i javnu objavu informacija: dionici iz sektora većinom su podržali taj pristup, dok su nadzorna tijela naglasila da je potrebno reagirati na pogrešna očekivanja da će Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) biti odgovorno za kvalitetu informacija koje banke objave.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Provedbom najpoželjnije opcije radi uvođenja završnih elemenata reforme Basel III poboljšala bi se pouzdanost i stabilnost bonitetnog okvira za banke, a time i povećala otpornost bankarskog sektora u EU-u. To bi srednjoročno do dugoročno pozitivno utjecalo na brži gospodarski rast u EU-u. Konkretno, reforme bi smanjile ozbiljnost budućih gospodarskih padova smanjenjem vjerojatnosti i intenziteta budućih bankarskih kriza.

Osim toga, druge prilagodbe bonitetnog okvira i. pomogle bi bankama da na odgovarajući način upravljaju tranzicijom prema održivijem gospodarstvu, ii. olakšale bi primjenu jedinstvenih pravila i iii. smanjile bi administrativno opterećenje i opterećenje radi usklađenja za banke i njihova nadzorna tijela.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Očekuje se da će provedba najpoželjnije opcije, uzevši u obzir sve predložene mjere, dugoročno (do 2030.) dovesti do ponderiranog prosječnog povećanja minimalnih kapitalnih zahtjeva za banke u EU-u od +6,4 % do +8,4 %, nakon predviđenog prijelaznog razdoblja. U srednjoročnom razdoblju (do 2025.) očekuje se povećanje od +0,7 % do +2,7 %.

Prema EBA-inim procjenama, zbog tog bi učinka u ograničenom broju velikih banaka u EU-u (10 od 99 banaka u testnom uzorku) moglo doći do ukupnog povećanja iznosa dodatnog kapitala (manje od 27 milijardi EUR za 10 banaka) kako bi ispunile nove minimalne kapitalne zahtjeve u skladu s najpoželjnjom opcijom. Usporedbe radi, 99 banaka u uzorku (koje predstavljaju 75 % imovine banaka u EU-u) držalo je na kraju 2019. ukupni iznos regulatornog kapitala od 1 414 milijardi EUR, a njihova zajednička dobit u 2019. iznosila je 99,8 milijardi EUR.

Iako bi za banke nastali jednokratni administrativni i operativni troškovi provedbe promjena u propisima, očekuje se smanjenje sadašnjih periodičnih troškova zahvaljujući pojednostavnjenjima koja donosi nekoliko najpoželjnijih opcija (npr. uklanjanje interno modeliranih pristupa).

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

Najpoželjnije opcije politike potvrđuju postojeće mjere kojima je cilj smanjenje utjecaja na kreditiranje MSP-ova i ne sadržavaju mjere koje bi mogle imati znatan negativan učinak na kreditiranje MSP-ova. U

konačnici, najpoželjnije opcije kojima se razmatraju mjere kojima je cilj smanjenje troškova usklađenja za banke, osobito za manje i jednostavnije, mogle bi, prenese li se smanjenje troškova, smanjiti troškove zaduživanja za MSP-ove.

Iako bi reforma kratkoročno mogla dovesti do povećanja troškova za neke banke u EU-u, srednjoročno do dugoročno će povećati njihovu otpornost na ekonomske šokove i time ulagateljima vratiti povjerenje u bankarski sektor u EU-u, što bi pak smanjilo troškove njihova financiranja i tako povećalo konkurentnost banaka u EU-u u odnosu na slične međunarodne banke.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Ne očekuje se bitan utjecaj na nacionalne proračune i uprave.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Ne očekuju se drugi bitni učinci.

Proporcionalnost?

Najpoželjnije opcije sadržavaju mjere koje se smatraju nužnima za ostvarenje navedenih ciljeva.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Evaluacija učinka ovog paketa uslijedit će pet godina nakon stupanja propisa na snagu, što je u skladu s metodologijom usuglašenom prije početka evaluacije.