ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 16.2.2021 г.
COM(2021) 62 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно евентуалното разширяване на обхвата на нормативната уредба на буфера на отношението на ливъридж върху Д-СЗИ и относно определянето и изчисляването на мярката за общата експозиция, включително третирането на резервите в централната банка

Правно основание и обхват на доклада

Съгласно член 511 от Регламент (ЕС) № 575/2013 (Регламент за капиталовите изисквания или РКИ), изменен с Регламент (ЕС) 2019/876 (наричан по-долу РКИII)[1], се изисква до 31 декември 2020 г. Комисията да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад относно:

а) целесъобразността на въвеждането на добавка към отношението на ливъридж за други системно значими институции (Д-СЗИ)[2,3]; и
б) целесъобразността на определението и изчисляването на мярката за общата експозиция, посочена в член 429, параграф 4 от РКИ, включително третирането на резервите в централната банка.

В настоящия доклад Комисията трябва да вземе предвид международните тенденции и международно договорените стандарти и да прецени дали да внесе законодателно предложение.

Добавка към отношението на ливъридж за други системно значими институции

Изискването за буфер на отношението на ливъридж за Г-СЗИ е въведено в правото на ЕС в съответствие със споразумение на Базелския комитет по банков надзор (BCBS) от декември 2017 г[4]. До настоящия момент подобно изискване за буфер на отношението на ливъридж не съществува по отношение на приблизително 160-те институции от ЕС, които са определени понастоящем като Д-СЗИ[5].

Необходимостта да се направи оценка на целесъобразността от въвеждането на буфер на отношението на ливъридж за Д-СЗИ произтича от факта, че чрез РКИII се въведе изискване за буфер на отношението на ливъридж за институции, определени като глобални системно значими институции (Г-СЗИ). Понастоящем в ЕС има осем Г-СЗИ. По отношение на тези институции е установено изискване за буфер от 50 % от основаното на

[1] Регламент (ЕС) 2019/876 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на отношението на ливъридж, отношението на нетното стабилно финансиране, капиталовите изисквания и изискванията за приемливи задължения, кредитния риск от контрагента, пазарния риск, експозициите към централни контрагенти, експозициите към предприятия за колективно инвестиране, големите експозиции, изискванията за отчетност и оповестяване и на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 150, 7.6.2019 г., стр. 1).

[2] Д-СЗИ са определени в член 131 от Директива 2013/36/ЕС (Директива за капиталовите изисквания или ДКИ), изменена с Директива (ЕС) 2019/878 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г., ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338.

[3] Кредитните институции подлежат на минимално изискване за отношение на ливъридж от 3 %, което ще стане приложимо на 28 юни 2021 г. С изискването за отношение на ливъридж се цели запазването на финансовата стабилност, като то действа като предпазна мярка на основаните на риска капиталови изисквания, ограничава прекомерното натрупване на ливъридж при икономически подем и допълва основаните на риска капиталови изисквания.

[4] Вж. Basel Committee on Banking Supervision (2017): Basel III: Finalising post-crisis reforms, p. 140-141 (Базелски комитет по банков надзор (2017 г.): Базел III: приключване на реформите за следкризисния период, стр. 140—141).

[5] Вж. https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/other-systemically-important-institutions-o-siis-

риска ниво на буфер за Г-СЗИ[6] и се прилага в допълнение към бъдещото минимално изискване за отношение на ливъридж[7] (изискване по стълб 1) и допълнителното капиталово изискване за преодоляване на риска от прекомерен ливъридж[8] (изискване по стълб 2).

В РКИII се предвиждаше буферът на отношението на ливъридж за Г-СЗИ да се прилага от 1 януари 2022 г. С Регламент (ЕС) 2020/873 обаче беше отложена датата на прилагане на буфера на отношението на ливъридж за Г-СЗИ с една година до 1 януари 2023 г.[9], за да се даде допълнителна възможност на институциите за незабавен и ефективен отговор на въздействието от COVID-19. Това е съгласувано и с изменения срок на изпълнение, договорен от Групата на управителите на централни банки и ръководителите на надзорни органи — надзорния орган на BCBS[10].

В РКИ се предвиждат две различни дати за разглеждане от страна на Комисията на въвеждането на изискване за буфер на отношението на ливъридж за Д-СЗИ. Освен горепосочения доклад, който следва да бъде представен до края на 2020 г., това изискване за Д-СЗИ може да бъде разгледано като част от всеобхватния преглед до 2022 г. на макропруденциалния инструментариум в банковото дело, както е посочено в член 513 от РКИ[11]. Този преглед следва да бъде представен до 30 юни 2022 г. С оглед на отлагането на датата на прилагане на буфера на отношението на ливъридж за Г-СЗИ Комисията смята, че въвеждането на изискване за допълнителен буфер по отношение на Д-СЗИ по-скоро следва да бъде оценено в рамките на доклада на Комисията, който се изисква по член 513 от РКИ. В тази оценка Комисията ще трябва да вземе предвид факта, че Д-СЗИ са разнородна група от институции, като някои са сходни по размер и дейност на Г-СЗИ, а други са доста по-малки и са ориентирани към вътрешния пазар. Разнородността на групата на Д-СЗИ дава основание за внимателна оценка на целесъобразността от разширяване на изискването за буфер на отношението на ливъридж за Г-СЗИ върху тази група.

Разширяването на буфера на отношението на ливъридж в действителност може да има по-широкообхватни последици, които трябва да бъдат взети предвид в контекста на други възможни промени в макропруденциалната рамка за банковия сектор, които може да се окажат необходими, особено предвид поуките, извлечени от настоящата криза. Затова е

[6] Вж. член 92, параграф 1а от РКИ.
[7] Вж. член 92, параграф 1, буква г) и член 429а, параграф 7 от РКИ, както е приложимо.
[8] Вж. член 104, параграф 1, буква а) от ДКИ.
[9] Вж. съображение 17 и член 2, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2020/873, ОВ L 204, 26.6.2020 г., стр. 4—17.
[10] Вж. съобщението за медиите на BCBS Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19 (Управителите и ръководителите на надзорни органи обявяват отлагане на изпълнението на Базел III с цел увеличаване на оперативния капацитет на банките и надзорните органи в отговор на COVID-19) от 27 март 2020 г., което е достъпно на следния адрес: https://www.bis.org/press/p200327.htm
[11] Вж. член 513, параграф 1, буква д) от РКИ, който изисква от Комисията да оцени дали изискването за буфер на отношението на ливъридж, посочено в член 92, параграф 1а от РКИ, следва да се разшири така, че да обхване системно значими институции, различни от Г-СЗИ, дали калибрирането му следва да бъде различно от калибрирането за Г-СЗИ и дали калибрирането му следва да зависи от системното значение на институцията.

по-целесъобразно разширяването на изискването за буфер на отношението на ливъридж спрямо Д-СЗИ да бъде разгледано в контекста на всеобхватния преглед на макропруденциалния инструментариум в банковото дело до 2022 г.

Определение и изчисляване на мярката за общата експозиция

С РКИИ се внесоха промени в изчислението на отношението на ливъридж[12] с цел съгласуване на европейската рамка с преработения международен стандарт, включен в пакета от следкризисни регулативни реформи по Базел III от 2017 г. Тези изменения бяха въведени наред с другото, за да се осигурят еднакви условия на конкуренция в международен план за установените в Съюза институции, извършващи дейност и извън Съюза[13].

След приемането на РКИИ BCBS преразгледа допълнително един конкретен аспект от своята рамка за отношението на ливъридж. За да се улесни предоставянето на услуги по клиринг на клиенти, **третирането на подлежащи на клиринг деривати на клиенти** беше изменено през юни 2019 г. за целите на отношението на ливъридж[14]. Съгласно преразгледаните правила третирането на тези деривати е принципно съгласувано с третирането, предвидено в стандартизирания подход за кредитен риск от контрагента (SA-CCR) в основаната на риска рамка. Изменението позволява на институциите да компенсират разменната стойност и потенциалната бъдеща експозиция на подлежащи на клиринг деривати на клиенти с парични и непарични форми на разделен първоначален маржин и паричен и непаричен вариационен маржин, получен от клиент.

Участниците на пазара свързваха предишното третиране на подлежащи на клиринг деривати на клиенти с увеличената концентрация при предоставянето на услуги по клиринг[15]. Затова е наложително преразглеждане, тъй като с него ще се премахне възпиращият фактор за институциите да предлагат услуги по клиринг на клиенти чрез намаляване на тяхната променлива стойност, без това да оказва съществено въздействие върху цялостната им устойчивост. Изменението следва да улесни предоставянето на услуги по клиринг, което е в съответствие с целите на приложените след глобалната финансова криза реформи, насочени към създаване на стимули за централизиран клиринг на извънборсови деривативни инструменти.

[12] Вж. член 1, точка 117 от РКИИ.
[13] Вж. съображение 8 от РКИИ.
[14] Вж. Basel Committee on Banking Supervision (2019): Leverage ratio treatment of client cleared derivatives (Базелски комитет по банков надзор (2019 г.): Третиране на отношението на ливъридж на подлежащи на клиринг деривати на клиенти) от юни 2019 г. на разположение на адрес: https://www.bis.org/bcbs/publ/d467.pdf
[15] Вж. BCBS, CPMI, FSB and IOSCO (2018): Incentives to centrally clear over-the-counter (OTC) derivatives: A post-implementation evaluation of the effects of the G20 financial regulatory reforms (BCBS, Комитет по платежни и сетълмент системи (CPMI), Съвет за финансова стабилност (FSB) и Международна организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO) (2018 г.): Стимули за централизиран клиринг на извънборсови деривативни инструменти: оценка на въздействието след изпълнението на финансовите регулативни реформи на Г20) от ноември 2018 г. на разположение на адрес: www.bis.org/publ/othp29.pdf

Преразгледаната разпоредба на BCBS относно клиринга за клиенти ще започне да се прилага от 1 януари 2023 г. За разлика от третирането на BCBS съгласно изменената европейска рамка на отношението на ливъридж, която се прилага от 28 юни 2021 г., непаричният вариационен маржин все още не трябва да се използва за компенсиране на разменната стойност[16]. За да се даде еднакъв стимул на европейските институции да предлагат услуги по клиринг на клиентите и за да се осигурят еднакви условия на конкуренция в международен план, третирането по РКИ на подлежащи на клиринг деривати на клиенти следва да бъде съгласувано с преразгледания международен стандарт. За да гарантира своевременно съгласуване, Комисията възнамерява да включи преразглеждането в предстоящото законодателно предложение, насочено към изпълнение на окончателните елементи на реформата по Базел III.

Както е посочено в началото на настоящия доклад, съгласно член 511 от РКИ Комисията е оправомощена също така да докладва относно целесъобразността на **третирането на резервите в централната банка** за целите на отношението на ливъридж. Въз основа на изменения стандарт по Базел от 2017 г.[17] с РКИII в европейската рамка на отношението на ливъридж се въведе възможност за упражняване на преценка с цел временно изключване на определени експозиции в централната банка от мярката за обща експозиция на институциите при извънредни обстоятелства[18]. Целта на тази преценка е да се подпомогне ефективното провеждане на мерките на паричната политика. Съгласно първоначалния механизъм на компенсиране, посочен в РКИII, всяко въздействие на изключването на резервите в централната банка трябваше да бъде напълно неутрализирано от строго пропорционално увеличение на индивидуалното изискване за отношение на ливъридж на институциите.

От извънредното положение във връзка с COVID-19 стана ясно, че този механизъм за компенсиране е твърде ограничителен и че неговото прилагане не може да улесни ефективното провеждане на паричната политика. Тъй като изключването на резервите в централната банка ще бъде напълно неутрализирано при увеличаване на изискването за отношение на ливъридж, институциите ще бъдат ограничени по отношение на нивото на увеличението на техните резерви в централната банка. На свой ред това може да обезкуражи институциите да използват в необходимата степен ликвидни средства на централната банка при сътресения, което ще възпрепятства ефективното провеждане на мерките на паричната политика. С оглед на тяхната ограничена свобода на действие за контролиране на резервите в централната банка по време на криза[19] институциите могат

[16] Вж. член 429в, параграф 3 от РКИ.

[17] Вж. Basel Committee on Banking Supervision (2017): Basel III: Finalising post-crisis reforms, p. 144 (Базелски комитет по банков надзор (2017 г.): Базел III: приключване на реформите за следкризисния период, стр. 144).

[18] Вж. член 429а, параграф 1, буква н) и параграфи 5—7 от РКИ, изменен с РКИII.

[19] По този аспект Европейската централна банка отбеляза, че *„(...) увеличението на предоставяната от централните банки ликвидност в резултат от провежданата парична политика ще доведе до увеличение на количеството резерви, държани от банковия сектор, какъвто е случаят с наскоро обявените мерки на паричната политика във връзка с кризата, предизвикана от COVID-19. Макар отделните кредитни институции да могат да местят тези резерви, банковата система няма да е в състояние да избегне държането на тези допълнителни резерви и съпътстващото увеличение на мярката за общата експозиция при определянето на отношението на ливъридж.“,* Становище на Европейската централна банка от 20 май

да бъдат принудени да намалят задлъжнялостта си чрез продажба на активи или намаляване на нивото на кредитиране на реалната икономика, или чрез двете.

С оглед на тези констатации и въз основа на предложението на Комисията от 28 април 2020 г.[20] третирането на резервите в централната банка беше преразгледано от съзаконодателите[21]. Съгласно преразгледаното третиране индивидуалното изискване за отношението на ливъридж на дадена институция, която упражнява преценка, ще бъде коригирано само веднъж, а именно в момента на упражняване на преценката. Корекцията ще се основава на средната стойност на допустимите резерви на институцията в централната банка и на нейната мярка за общата експозиция на датата, на която се смята, че са започнали извънредните обстоятелства. Коригираното отношение на ливъридж ще се прилага през целия период, през който се упражнява преценката, и няма да се променя, както при предишния механизъм за компенсиране.

Гореспоменатото преразглеждане, което също ще започне да се прилага на 28 юни 2021 г., както е предвидено в първоначалния срок на РКИІІ, следва да повиши ефективността на преценката и да предостави повече гъвкавост на компетентните органи да действат по подходящ начин и целенасочено по време на евентуални бъдещи сътресения и кризи. Освен това, за да се гарантира наличността на такава преценка по време на пандемията от COVID-19 и до влизането в сила на преразгледаното третиране, в европейската рамка за отношението на ливъридж беше въведена преходна преценка, за да се изключат временно някои резерви в централната банка[22].

Заключение

Комисията не смята, че в настоящия контекст е целесъобразно да се въведе добавка към отношението на ливъридж за други системно значими институции (Д-СЗИ). Този въпрос следва да бъде разгледан в рамките на всеобхватния преглед на макропруденциалния инструментариум в банковото дело до 30 юни 2022 г., както е посочено в член 513 от РКИ.

Комисията смята за целесъобразно да коригира изчислението на мярката за общата експозиция, посочено в член 429, параграф 4 от РКИ, за да съгласува третирането на подлежащите на клиринг деривати на клиенти с международно договорените стандарти.

Законодателят вече преразгледа третирането на резервите в централната банка чрез Регламент (ЕС) 2020/873. При липсата на други развитие в международен план относно третирането на резервите в централната банка и с оглед на неотдавнашното преразглеждане Комисията не смята, че са необходими допълнителни изменения.

2020 г. относно изменения на пруденциалната рамка на Съюза в отговор на пандемията от COVID-19 (CON/2020/16) 2020/C 180/04, ОВ C 180, 29.5.2020 г., стр. 4—9.

[20] Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕС) № 575/2013 и (ЕС) 2019/876 по отношение на корекции в отговор на пандемията от COVID-19, 28 април 2020 г., COM/2020/310 final, достъпно на адрес: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52020PC0310

[21] Вж. съображение 9 и член 1, точка 4 от Регламент (ЕС) 2020/873.

[22] Вж. член 500б от РКИ.