EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 16.2.2021.
COM(2021) 62 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o mogućem proširenju okvira zaštitnog sloja omjera financijske poluge na OSV institucije te o definiciji i izračunu mjere ukupne izloženosti, uključujući tretman rezervi središnje banke.

Pravna osnova i područje primjene izvješća

U skladu s člankom 511. Uredbe (EU) br. 575/2013 (Uredba o kapitalnim zahtjevima ili CRR), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2019/876 (dalje u tekstu: CRR II)[1], Komisija je do 31. prosinca 2020. dužna podnijeti izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o primjerenosti:

(a) uvođenja dodatnog omjera financijske poluge za ostale sistemski važne institucije (OSV institucije)[2,3]; i
(b) definicije i izračuna mjere ukupne izloženosti iz članka 429. stavka 4. CRR-a, među ostalim tretmana rezervi središnje banke.

Komisija je u ovom izvješću dužna uzeti u obzir međunarodna kretanja i međunarodno dogovorene standarde te prema potrebi priložiti zakonodavni prijedlog.

Dodatni omjer financijske poluge za ostale sistemski važne institucije

Zahtjev za zaštitni sloj omjera financijske poluge za GSV institucije utvrđen je u pravu Unije u skladu sa sporazumom Bazelskog odbora za nadzor banaka (BCBS) iz prosinca 2017.[4]. Do danas sličan zahtjev za zaštitni sloj omjera financijske poluge ne postoji za otprilike 160 institucija u Uniji koje se trenutačno smatraju OSV institucijama[5].

Primjerenost uvođenja zaštitnog sloja omjera financijske poluge za OSV institucije treba procijeniti zato što je CRR-om II uveden zahtjev za zaštitni sloj omjera financijske poluge za institucije koje se smatraju globalnim sistemski važnim institucijama (GSV institucije). U Uniji trenutačno postoji osam GSV institucija. Za te institucije zahtjev za zaštitni sloj utvrđen je na 50 % njihove stope zaštitnog sloja za GSV instituciju zasnovane na riziku[6] i primjenjuje se uz budući minimalni zahtjev omjera financijske poluge[7] (zahtjev iz stupa 1.) i dodatni kapitalni zahtjev za upravljanje rizikom prekomjerne financijske poluge[8] (zahtjev iz stupa 2.).

[1] Uredba (EU) 2019/876 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu omjera financijske poluge, omjera neto stabilnih izvora financiranja, zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze, kreditnog rizika druge ugovorne strane, tržišnog rizika, izloženosti prema središnjim drugim ugovornim stranama, izloženosti prema subjektima za zajednička ulaganja, velikih izloženosti, zahtjeva za izvješćivanje i objavu, i Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL L 150, 7.6.2019., str. 1.)
[2] OSV institucije definirane su u članku 131. Direktive 2013/36/EU (Direktiva o kapitalnim zahtjevima ili CRD), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2019/878 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019., SL L 176, 27.6.2013., str. 338.
[3] Kreditne institucije podliježu zahtjevu za minimalni omjer financijske poluge od 3 % koji će se početi primjenjivati od 28. lipnja 2021. Zahtjevom za omjer financijske poluge nastoji se očuvati financijska stabilnost jer djeluje kao potpora za kapitalne zahtjeve koji se temelje na rizicima i ograničavaju stvaranje prekomjerne financijske poluge u vrijeme gospodarskog oporavka, te se dopunjuju kapitalni zahtjevi koji se temelje na rizicima.
[4] Vidjeti Bazelski odbor za nadzor banaka (2017.): Basel III: *Finalising post-crisis reforms* (Basel III: dovršetak reformi nakon krize), str. 140.–141.
[5] Vidjeti https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/other-systemically-important-institutions-o-siis-
[6] Vidjeti članak 92. stavak 1.a CRR-a.
[7] Vidjeti, ovisno o slučaju, članak 92. stavak 1. točku (d) i članak 429.a stavak 7. CRR-a.
[8] Vidjeti članak 104. stavak 1. točku (a) CRD-a.

CRR-om II utvrđeno je da se zaštitni sloj omjera financijske poluge za GSV institucije primjenjuje od 1. siječnja 2022. Međutim, Uredbom (EU) 2020/873 datum primjene zaštitnog sloja omjera financijske poluge za GSV institucije odgođen je za godinu dana do 1. siječnja 2023.[9] kako bi se institucijama dodatno pomoglo da trenutno i učinkovito odgovore na posljedice bolesti COVID-19. To je bilo u skladu s revidiranim rasporedom provedbe koji je dogovorila Skupina guvernera središnjih banaka i čelnika nadzora, nadzorno tijelo BCBS-a[10].

CRR-om su predviđena dva različita datuma kako bi Komisija razmotrila uvođenje zahtjeva za zaštitni sloj omjera financijske poluge za OSV institucije. Osim prethodno navedenog izvješća, koje je trebalo podnijeti do kraja 2020., takav zahtjev za OSV institucije može se ispitati u okviru sveobuhvatnog preispitivanja makrobonitetnih instrumenata u bankarstvu za 2022., kako je utvrđeno u članku 513. CRR-a[11]. Rok za to preispitivanje je 30. lipnja 2022. S obzirom na odgodu datuma primjene zaštitnog sloja omjera financijske poluge za GSV institucije, Komisija smatra da bi uvođenje dodatnog zahtjeva za zaštitni sloj za OSV institucije trebalo ocijeniti u njezinu izvješću koje je dužna podnijeti u skladu s člankom 513. CRR-a. U toj će procjeni Komisija trebati uzeti u obzir činjenicu da su OSV institucije raznolika skupina institucija, od kojih su neke po veličini i aktivnostima slične GSV institucijama, dok su druge znatno manje i usmjerenije na domaće tržište. Zbog te heterogenosti skupine OSV institucija potrebno je pažljivo procijeniti je li primjereno zahtjev za zaštitni sloj omjera financijske poluge za GSV institucije proširiti na tu skupinu.

Proširenje zaštitnog sloja omjera financijske poluge doista može imati šire posljedice koje treba razmotriti u kontekstu drugih mogućih promjena makrobonitetnog okvira za bankarski sektor koje se mogu smatrati potrebnima, posebno s obzirom na iskustvo stečeno u trenutačnoj krizi. Stoga je primjerenije razmotriti proširenje zahtjeva za zaštitni sloj omjera financijske poluge na OSV institucije u kontekstu sveobuhvatnog preispitivanja makrobonitetnih instrumenata u bankarstvu u 2022.

Definicija i izračun mjere ukupne izloženosti

CRR-om II izmijenjen je izračun omjera financijske poluge[12] kako bi se europski okvir uskladio s revidiranim međunarodnim standardom kako je uključen u regulatorni paket reformi nakon krize Basel III iz 2017. Te su izmjene uvedene, među ostalim, kako bi se na međunarodnoj razini osigurali jednaki uvjeti za institucije koje imaju poslovni nastan u Uniji, ali posluju izvan Unije[13].

[9] Vidjeti uvodnu izjavu 17. i članak 2. stavak 2. Uredbe (EU) 2020/873, SL L 204, 26.6.2020., str. 4.–17.
[10] Vidjeti BCBS-ovo priopćenje za medije „Skupina guvernera središnjih banaka i čelnika nadzora najavila odgodu provedbe standarda Basel III radi povećanja operativnog kapaciteta banaka i nadzornih tijela kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19”, 27. ožujka 2020., dostupno na: https://www.bis.org/press/p200327.htm
[11] Vidjeti članak 513. stavak 1. točku (e) CRR-a, kojim se propisuje da je Komisija dužna procijeniti bi li zahtjev za zaštitni sloj omjera financijske poluge iz članka 92. stavka 1.a CRR-a trebalo proširiti na sistemski važne institucije koje nisu GSV institucije, bi li se njegova kalibracija trebala razlikovati od kalibracije za GSV institucije i bi li njegova kalibracija trebala ovisiti o razini sistemske važnosti institucije.
[12] Vidjeti članak 1. točku 117. CRR-a II.
[13] Vidjeti uvodnu izjavu 8. CRR-a II.

Nakon donošenja CRR-a II BCBS je dodatno revidirao jedan poseban aspekt svojeg okvira za omjer financijske poluge. Kako bi se olakšalo pružanje usluga poravnanja klijentima, **tretman izvedenica poravnanih za klijente** za potrebe omjera financijske poluge izmijenjen je u lipnju 2019.[14]. U skladu s revidiranim pravilima tretman tih izvedenica općenito je usklađen s tretmanom koji se predviđa standardiziranim pristupom za kreditni rizik druge ugovorne strane (SA-CCR) u okviru koji se temelji na riziku. Izmjenom se institucijama omogućuje da trošak zamjene i moguću buduću izloženost za izvedenice poravnanih za klijente gotovinski i negotovinski prebiju odvojenim inicijalnim iznosom nadoknade te varijacijskim iznosom nadoknade primljenima od klijenta.

Sudionici na tržištu povezali su prijašnji tretman izvedenica poravnanih za klijente s povećanom koncentracijom u pružanju usluga poravnanja[15]. Stoga se izmjena smatra ključnom jer će institucije moći povoljnije nuditi usluge poravnanja klijentima zbog smanjenja svojih varijabilnih troškova, što neće značajno utjecati na njihovu ukupnu otpornost. Izmjenom bi trebalo olakšati pružanje usluga poravnanja, što je u skladu s ciljem reformi donesenih nakon globalne financijske krize kako bi se potaknulo središnje poravnanje OTC izvedenica.

Revidirana odredba BCBS-a o poravnanju za klijente počet će se primjenjivati od 1. siječnja 2023. Za razliku od tretmana BCBS-a, u skladu s revidiranim europskim okvirom za omjer financijske poluge, koji se primjenjuje od 28. lipnja 2021., trošak zamjene još se ne smije prebijati negotovinskim varijacijskim iznosom nadoknade[16]. Kako bi se europske institucije jednako potaknulo na pružanje usluga poravnanja klijentima i osigurali jednaki uvjeti na međunarodnoj razini, tretman izvedenica poravnanih za klijente iz CRR-a trebalo bi uskladiti s revidiranim međunarodnim standardom. Kako bi se osiguralo pravodobno usklađenje, Komisija namjerava izmjenu uključiti u predstojeći zakonodavni prijedlog čiji je cilj provedba konačnih elemenata reforme Basel III.

Kako je navedeno na početku ovog izvješća, u skladu s člankom 511. CRR-a Komisija je dužna izvijestiti i o primjerenosti **tretmana rezervi središnje banke** za potrebe omjera financijske poluge. Na temelju revidiranog bazelskog standarda iz 2017.[17], CRR-om II u europski je okvir za omjer financijske poluge uvedeno diskrecijsko pravo kako bi se u iznimnim okolnostima određene izloženosti prema središnjoj banci privremeno isključile iz mjere ukupne izloženosti institucija[18]. Svrha je tog diskrecijskog prava olakšati učinkovit prijenos mjera monetarne politike. U skladu s izvornim mehanizmom prijeboja utvrđenim u CRR-u II, svaki učinak

[14] Vidjeti Bazelski odbor za nadzor banaka (2019.): *Leverage ratio treatment of client cleared derivatives* (Tretman omjera financijske poluge za tretman izvedenica poravnanih za klijente, lipanj 2019., dostupno na: https://www.bis.org/bcbs/publ/d467.pdf

[15] Vidjeti BCBS, CPMI, FSB i IOSCO (2018.): *Incentives to centrally clear over-the-counter (OTC) derivatives: A post-implementation evaluation of the effects of the G20 financial regulatory reforms*, (Poticaji za središnje poravnanje neuvrštenih (OTC) izvedenica: procjena učinaka financijskih regulatornih reformi skupine G20 nakon njihove provedbe), studeni 2018., dostupno na: www.bis.org/publ/othp29.pdf

[16] Vidjeti članak 429.c stavak 3. CRR-a.

[17] Vidjeti Bazelski odbor za nadzor banaka (2017.): Basel III: *Finalising post-crisis reforms* (Basel III: dovršetak reformi nakon krize), str. 144.

[18] Vidjeti članak 429.a stavak 1. točku (n) i članak 429.a stavak 7. CRR-a, kako su izmijenjeni CRR-om II.

isključivanja rezervi središnje banke morao je biti u potpunosti neutraliziran strogo razmjernim povećanjem pojedinačnih zahtjeva za omjer financijske poluge institucije.

Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 pokazala je da bi takav mehanizam prijeboja bio previše restriktivan i da se njegovom primjenom ne bi olakšao učinkovit prijenos monetarne politike. Naime, budući da bi se izuzeće rezervi središnje banke u potpunosti neutraliziralo povećanjem zahtjeva za omjer financijske poluge, institucije bi bile ograničene u smislu razine povećanja njihovih rezervi kod središnje banke. To bi pak moglo odvratiti institucije od povlačenja likvidnosnih linija središnje banke u stresnim situacijama u mjeri u kojoj je to potrebno, čime bi se otežao učinkovit prijenos mjera monetarne politike. Institucije bi zbog svojeg ograničenog manevarskog prostora u smislu kontrole visine rezervi središnje banke za vrijeme krize[19] bile primorane na razduživanje prodajom imovine ili smanjenjem razine kreditiranja realnog gospodarstva, ili oboje.

S obzirom na prethodno navedeno i na temelju Prijedloga Komisije od 28. travnja 2020.[20], suzakonodavci su revidirali tretman rezervi središnje banke[21]. Na temelju tog revidiranog tretmana, pojedinačni zahtjev za omjer financijske poluge institucije koja koristi diskrecijsko pravo prilagodit će se samo jednom, odnosno u trenutku korištenja tog diskrecijskog prava. Prilagodba će se temeljiti na prosječnoj vrijednosti prihvatljivih rezervi institucije kod njezine središnje banke i njezine mjere ukupne izloženosti na datum nastanka izvanrednih okolnosti. Prilagođeni omjer financijske poluge primjenjivat će se tijekom cijelog razdoblja korištenja diskrecijskog prava i neće se mijenjati kao što se mijenjao pri primjeni prethodnog mehanizma prijeboja.

Prethodno navedenom izmjenom, koja će se također početi primjenjivati 28. lipnja 2021., kako je predviđeno izvornim vremenskim okvirom CRR-a II, trebala bi se povećati učinkovitost diskrecijskog prava, a nadležnim tijelima omogućiti veća fleksibilnost kako bi mogla primjereno i svrsishodno djelovati za vrijeme mogućih budućih šokova i kriza. Osim toga, kako bi se osigurao pristup tom diskrecijskom pravu za vrijeme aktualne pandemije bolesti COVID-19 i dok se ne počne primjenjivati revidirani tretman, u europski okvir za omjer financijske poluge uvedeno je prijelazno diskrecijsko pravo kojim se isključuju određene rezerve središnjih banaka[22].

[19] U tom je pogledu Europska središnja banka napomenula da će *povećanje likvidnosti središnje banke koje je rezultat provođenja monetarne politike dovesti do povećanja količine pričuva u bankovnom sustavu, kao što je slučaj s nedavno najavljenim mjerama monetarne politike u odnosu na krizu bolesti COVID-19. Iako su pojedine kreditne institucije u stanju prebacivati te pričuve, bankovni sustav neće biti u mogućnosti izbjeći držanje tih dodatnih rezervi i prateće povećanje u mjeri ukupne izloženosti omjera financijske poluge.*, Mišljenje Europske središnje banke od 20. svibnja 2020. o izmjenama bonitetnog okvira Unije kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 (CON/2020/16) 2020/C 180/04, SL C 180, 29.5.2020., str. 4.–9.

[20] Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredbi (EU) br. 575/2013 i (EU) 2019/876 u pogledu prilagodbi kao odgovora na pandemiju bolesti COVID-19, 28. travnja 2020., COM/2020/310 final, dostupan na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0310

[21] Vidjeti uvodnu izjavu 9. i članak 1. točku 4. Uredbe (EU) 2020/873.

[22] Vidjeti članak 500.b CRR-a.

Zaključak

Komisija u trenutačnoj situaciji ne smatra primjerenim uvesti dodatni omjer financijske poluge za ostale sistemski važne institucije (OSV institucije). To bi pitanje trebalo ispitati u okviru sveobuhvatnog preispitivanja makrobonitetnih instrumenata u bankarstvu do 30. lipnja 2022., kako je utvrđeno u članku 513. CRR-a.

Komisija smatra primjerenim prilagoditi izračun mjere ukupne izloženosti iz članka 429. stavka 4. CRR-a kako bi se tretman izvedenica poravnanih za klijente uskladio s međunarodno dogovorenim standardima.

Zakonodavac je već revidirao tretman rezervi središnje banke Uredbom (EU) 2020/873. U nedostatku daljnjih međunarodnih kretanja u pogledu tretmana rezervi središnje banke i s obzirom na tu nedavnu izmjenu, Komisija smatra da nisu potrebne dodatne izmjene.