

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 20 maja 2020 r.

w sprawie zmian ram ostrożnościowych Unii w odpowiedzi na pandemię COVID-19

(CON/2020/16)

(2020/C 180/04)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniach 6 i 12 maja 2020 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wnioski, odpowiednio, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, o wydanie opinii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i (UE) 2019/876 w odniesieniu do dostosowań w odpowiedzi na pandemię COVID-19 ⁽¹⁾ (zwanego dalej „projektem rozporządzenia”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że projekt rozporządzenia zawiera postanowienia mające wpływ na 1) zadania Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) w zakresie definiowania i realizacji polityki pieniężnej z art. 127 ust. 2 Traktatu; 2) zadania ESBC w zakresie przyczyniania się do należytego wykonywania polityk w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi z art. 127 ust. 6 Traktatu; oraz 3) przyczynianie się przez ESBC do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do stabilności systemu finansowego, zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

Uwagi ogólne

Bezprecedensowe skutki kryzysu światowego wywołane pandemią koronawirusa (COVID-19) skłoniły władze publiczne na całym świecie do podjęcia szybkich i zdecydowanych działań mających na celu zagwarantowanie, aby instytucje kredytowe nadal mogły wypełniać swoją rolę w finansowaniu gospodarki realnej i były w stanie wspierać ożywienie gospodarcze, pomimo prawdopodobnych rosnących strat, które będą one ponosić z powodu kryzysu.

EBC korzysta z elastyczności w zakresie nadzoru dopuszczalnej w ramach obecnie obowiązujących przepisów w celu wspierania instytucji kredytowych w utrzymywaniu akcji kredytowej na rzecz gospodarstw domowych, rentownych firm i przedsiębiorstw najciężej dotkniętych obecnymi niekorzystnymi skutkami gospodarczymi ⁽²⁾. W tym względzie EBC zapewnił tymczasowe wsparcie kapitałowe i operacyjne ⁽³⁾, a także zapowiedział dodatkową elastyczność w zakresie ostrożnościowego traktowania pożyczek zabezpieczonych gwarancjami publicznymi ⁽⁴⁾. EBC zachęcił również instytucje do unikania nadmiernych efektów procyklicznych podczas stosowania Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości

⁽¹⁾ COM(2020) 310 final.

⁽²⁾ Zob. wpis na blogu Andrei Enrii, przewodniczącego Rady ds. Nadzoru EBC, z dnia 27 marca 2020 r., pt. „Flexibility in supervision: how ECB Banking Supervision is contributing to fighting the economic fallout from the coronavirus”, dostępny na stronie internetowej nadzoru bankowego EBC pod adresem www.bankingsupervision.europa.eu.

Zob. również najczęściej zadawane pytania (FAQ) dotyczące środków nadzorczych EBC w reakcji na pandemię koronawirusa, dostępne na stronie internetowej nadzoru bankowego EBC pod adresem www.bankingsupervision.europa.eu.

⁽³⁾ Zob. komunikat prasowy EBC z dnia 12 marca 2020 r. dotyczący zapewnienia przez nadzór bankowy EBC tymczasowego wsparcia kapitałowego i operacyjnego w reakcji na pandemię koronawirusa, dostępny na stronie internetowej nadzoru bankowego EBC pod adresem www.bankingsupervision.europa.eu.

⁽⁴⁾ Zob. komunikat prasowy EBC z dnia 20 marca 2020 r. dotyczący zapewnienia bankom przez nadzór bankowy EBC dodatkowej elastyczności w reakcji na pandemię koronawirusa, dostępny na stronie internetowej nadzoru bankowego EBC pod adresem www.bankingsupervision.europa.eu.

Finansowej (MSSF 9) ⁽⁵⁾, tymczasowo obniżył jakościowy mnożnik ryzyka rynkowego w odpowiedzi na nadzwyczajnie poziomy zmienności rynku ⁽⁶⁾ oraz wydał zalecenie w sprawie wypłaty dywidend, którego celem jest zachowanie zasobów kapitałowych w systemie bankowym w celu zwiększenia jego zdolności do wspierania gospodarki realnej ⁽⁷⁾. Środki te w znacznym stopniu przyczyniły się do rozwiązania obecnego kryzysu, przy czym istnieją istotne synergie między środkami stosowanymi przez EBC jako organ nadzoru bankowego a jego działaniami w ramach polityki pieniężnej jako banku centralnego.

Inne organy, w szczególności Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), również podjęły działania za pomocą środków ostrożnościowych o charakterze uzupełniającym w ramach koordynacji międzynarodowej. Ponadto rządy krajowe uruchomiły bardzo istotne programy wsparcia, w tym gwarancje publiczne i moratoria na spłatę zobowiązań kredytowych.

W tym kontekście EBC w pełni popiera inicjatywę Komisji na rzecz zwiększenia zdolności instytucji kredytowych do udzielania kredytów i pokrywania strat związanych z pandemią COVID-19, przy jednoczesnym zapewnieniu stałej odporności tych instytucji ⁽⁸⁾. EBC z zadowoleniem przyjmuje ukierunkowane modyfikacje rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 ⁽⁹⁾ (CRR), ponieważ zwiększają one zdolność systemu bankowego do łagodzenia skutków ekonomicznych pandemii i wspierają ożywienie gospodarcze, przy jednoczesnym zachowaniu głównych elementów ram ostrożnościowych. Ponadto niektóre elementy projektu rozporządzenia są uzupełnieniem środków nadzorczych podjętych przez EBC, a niektóre środki uzgodnione niedawno przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego wymagają dla swojej efektywności wprowadzenia zmian do unijnych ram prawnych. Dalsze modyfikacje projektu rozporządzenia nie powinny zasadniczo zmieniać ram ostrożnościowych, które powinny nadal przestrzegać uzgodnionych standardów bazylejskich i unikać dalszej fragmentacji jednolitego zbioru przepisów europejskich.

Kolejną ogólną uwagą dotyczącą gotowości do kredytowania gospodarki jest następująca kwestia. Jeżeli współczynnik kapitału podstawowego Tier 1 instytucji kredytowych spadnie poniżej poziomu łącznego wymogu w zakresie bufora, instytucje kredytowe mogą dokonywać podziału zasobów wyłącznie w ramach maksymalnej kwoty podlegającej wypłacie ⁽¹⁰⁾. Jeżeli zyski będą ujemne, wypłaty zostaną anulowane, niezależnie od wielkości przekroczenia. Instytucje kredytowe mogą nie być skłonne do wykorzystania buforów w celu udzielenia dodatkowych kredytów z uwagi na obawy związane z obowiązkiem anulowania dodatkowych kuponów w Tier 1 oraz z potencjalnymi negatywnymi reakcjami uczestników rynku. Takie zachowanie godziłoby w zamierzony korzystny wpływ przepisów dotyczących buforów.

Uwagi szczególne

1. Rozwiązania przejściowe mające na celu złagodzenie wpływu przepisów MSSF 9 na kapitał regulacyjny

- 1.1. W art. 473a CRR wprowadzono rozwiązania przejściowe umożliwiające instytucjom ponowne doliczenie do ich kapitału podstawowego Tier I części kwoty, o którą rezerwy uległy zwiększeniu w wyniku wprowadzenia ujmowania oczekiwanych strat kredytowych na podstawie MSSF 9. Rozwiązania przejściowe składają się z dwóch elementów: statycznego i dynamicznego. Element statyczny umożliwia instytucjom kredytowym częściowe zneutralizowanie wpływu – zaistniałego w dniu zastosowania MSSF 9 po raz pierwszy – zwiększenia rezerw księgowych na kapitał podstawowy Tier I w związku z wprowadzeniem MSSF 9. Element dynamiczny pozwala instytucjom kredytowym na częściowe zneutralizowanie wpływu dodatkowego (tj. zaistniałego w okresie następującym po rozpoczęciu stosowania MSSF 9) wzrostu rezerw z tytułu ekspozycji, które nie są dotknięte utratą wartości ze względu na ryzyko kredytowe. Istniejące rozwiązania przejściowe obejmują lata 2018–2022 ⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ Zob. komunikat prasowy z dnia 20 marca 2020 r. dotyczący zapewnienia bankom przez nadzór bankowy EBC dodatkowej elastyczności w reakcji na pandemię koronawirusa, dostępny na stronie internetowej nadzoru bankowego EBC pod adresem www.bankingsupervision.europa.eu.

⁽⁶⁾ Zob. komunikat prasowy EBC z dnia 16 kwietnia 2020 r. dotyczący zapewnienia przez nadzór bankowy EBC tymczasowego wsparcia kapitałowego w odniesieniu do wymogów kapitałowych na ryzyko rynkowe, dostępny na stronie internetowej nadzoru bankowego EBC pod adresem www.bankingsupervision.europa.eu.

⁽⁷⁾ Zalecenie Europejskiego Banku Centralnego z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie zasad wypłaty dywidend w czasie pandemii COVID-19 oraz uchylające zalecenie EBC/2020/1 (EBC/2020/19) (Dz.U. C 102 I z 30.3.2020, s. 1).

⁽⁸⁾ Zob. pkt 1 uzasadnienia projektu rozporządzenia.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 141 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338).

⁽¹¹⁾ Zob. pkt 5 uzasadnienia projektu rozporządzenia.

- 1.2. W dniu 3 kwietnia 2020 r. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego zgodził się na wprowadzenie zmian⁽¹²⁾ do obowiązujących przepisów przejściowych dotyczących regulacyjnego traktowania oczekiwanych strat kredytowych w świetle kryzysu związanego z COVID-19. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego wyjaśnił również, że jurysdykcje, które już wdrożyły rozwiązania przejściowe (w tym Unia Europejska), mogą w szczególności zdecydować o doliczeniu w latach 2020 i 2021 mniej niż 100 % lub podjęciu innych środków zapobiegających uwzględnianiu w doliczanych kwotach oczekiwanych strat kredytowych ustalonych przed wybuchem epidemii COVID-19⁽¹³⁾. Aby uwzględnić te kwestie, projekt rozporządzenia przewiduje ponowne rozpoczęcie 5-letniego okresu przejściowego, który rozpoczął się w 2018 r., w odniesieniu wyłącznie do komponentu dynamicznego.
- 1.3. EBC popiera zmianę art. 473a CRR w celu umożliwienia instytucjom kredytowym doliczania do ich kapitału podstawowego Tier 1 kwoty ograniczonej do zwiększenia przypisanego do elementu dynamicznego rezerw z tytułu oczekiwanych strat kredytowych po dniu 31 grudnia 2019 r. Po pierwsze, rozwiązanie to pozwoliłoby na dostosowanie zakresu dodatkowych środków w celu uwzględnienia skutków COVID-19, odróżniając je od początkowego wpływu, jaki wzrost rezerw miał na kapitał podstawowy Tier I w wyniku wprowadzenia MSSF 9. Po drugie, rozwiązanie to byłoby w pełni zgodne z decyzją Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego z dnia 3 kwietnia 2020 r.
2. *Traktowanie kredytów objętych gwarancjami publicznymi w ramach ostrożnościowego mechanizmu ochronnego dla ekspozycji nieobsługiwanych*
 - 2.1. Zgodnie z art. 47c ust. 4 CRR ekspozycje nieobsługiwane gwarantowane przez oficjalne agencje kredytów eksportowych otrzymują preferencyjne traktowanie w porównaniu do wymogów w zakresie odliczeń zgodnie z art. 47c ust. 3 CRR (tzw. „ostrożnościowy mechanizm ochronny dla ekspozycji nieobsługiwanych”). W przypadku ekspozycji nieobsługiwanych gwarantowanych przez agencje kredytów eksportowych część ekspozycji objęta taką gwarancją musi zostać w pełni odliczona po upływie siedmiu lat od uzyskania statusu ekspozycji nieobsługiwanych, natomiast przed tym terminem nie istnieje wymóg odliczenia. W przypadku wszystkich innych ekspozycji nieobsługiwanych, które są zabezpieczone w całości lub w części przez kwalifikowane zabezpieczenie, minimalne wymogi w zakresie odliczeń stopniowo rosną z upływem czasu, aż do ich pełnego pokrycia.
 - 2.2. Projekt rozporządzenia przewiduje tymczasowe rozszerzenie szczególnego traktowania ekspozycji nieobsługiwanych, które są gwarantowane przez agencje kredytów eksportowych, na ekspozycje nieobsługiwane, które są gwarantowane przez rządy krajowe lub inne podmioty publiczne, które kwalifikują się jako dostawcy ochrony kredytowej zgodnie z przepisami dotyczącymi ograniczania ryzyka kredytowego⁽¹⁴⁾, pod warunkiem że gwarancja lub kontrgwarancję udzielono jako część środków wsparcia mających na celu pomoc kredytobiorcom w trakcie pandemii COVID-19⁽¹⁵⁾.
 - 2.3. EBC z zadowoleniem przyjmuje propozycję tymczasowego rozszerzenia bardziej korzystnego traktowania na mocy art. 47c ust. 4 CRR na ekspozycje nieobsługiwane gwarantowane przez rządy krajowe lub inne podmioty publiczne, co jest również zgodne z sugestiami EBC⁽¹⁶⁾. Propozycja ta znosi arbitralne rozróżnienie między gwarancjami udzielanymi przez różne podmioty publiczne o podobnej wiarygodności kredytowej.
3. *Data rozpoczęcia stosowania bufora wskaźnika dźwigni*
 - 3.1. W dniu 27 marca 2020 r. grupa prezesów banków centralnych i szefów nadzoru (GHoS), która nadzoruje Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, zatwierdziła opóźnienie o rok wdrożenia końcowych elementów reformy Bazylea III, w tym bufora wskaźnika dźwigni dla globalnych banków o znaczeniu systemowym, który zacznie obowiązywać w Unii w dniu 1 stycznia 2022 r. Projekt rozporządzenia przewiduje dostosowanie mającego harmonogramu w CRR z nowym harmonogramem zatwierdzonym przez GHoS, tj. 1 stycznia 2023 r., a nie 1 stycznia 2022 r.⁽¹⁷⁾

⁽¹²⁾ Zob. komunikat prasowy Banku Rozrachunków Międzynarodowych z dnia 3 kwietnia 2020 r., „Basel Committee sets out additional measures to alleviate the impact of Covid-19”, dostępny pod adresem <https://www.bis.org/press/p200403.htm>.

⁽¹³⁾ Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, „Measures to reflect the impact of Covid-19”, dostępny pod adresem <https://www.bis.org/bcbs/publ/d498.pdf>.

⁽¹⁴⁾ Art. 201 ust. 1 lit. a)–e) CRR odnoszą się do: a) rządów i banków centralnych; b) samorządów regionalnych lub władz lokalnych; c) wielostronnych banków rozwoju; d) organizacji międzynarodowych, ekspozycjom wobec których zgodnie z art. 117 przypisuje się wagę ryzyka równą 0 %; e) podmiotów sektora publicznego, należności od których traktuje się zgodnie z art. 116.

⁽¹⁵⁾ Zob. proponowany nowy art. 500a rozporządzenia CRR.

⁽¹⁶⁾ Zob. najczęściej zadawane pytania (FAQs) dotyczące środków nadzorczych EBC w reakcji na pandemię COVID-19.

⁽¹⁷⁾ Zob. proponowaną zmianę art. 3 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/876 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wskaźnika dźwigni, wskaźnika stabilnego finansowania netto, wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, ryzyka kredytowego kontrahenta, ryzyka rynkowego, ekspozycji wobec kontrahentów centralnych, ekspozycji wobec przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, dużych ekspozycji, wymogów dotyczących sprawozdawczości i ujawniania informacji, a także rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 150 z 7.6.2019, s. 1).

- 3.2. EBC popiera decyzję o wykorzystaniu przedłużonego harmonogramu uzgodnionego na szczelbu międzynarodowym na sfinalizowanie reform Bazylea III w celu ich transpozycji do prawa Unii. Odroczenie stosowania bufora wskaźnika dźwigni dla globalnych banków o znaczeniu systemowym umożliwi instytucjom kredytowym płynniejsze dostosowanie, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej spójności z treścią i harmonogramem uzgodnionym na szczelbu międzynarodowym. Umożliwi to instytucjom kredytowym skoncentrowanie zdolności operacyjnej na niezbędnych środkach służących rozwiązaniu obecnego kryzysu i pobudzeniu ożywienia gospodarczego.
4. *Kompensowanie skutków wyłączenia niektórych ekspozycji z obliczania wskaźnika dźwigni*
- 4.1. W ostatecznej wersji standardu dotyczącego wskaźnika dźwigni, opublikowanej przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego w grudniu 2017 r. ⁽¹⁸⁾, przewidziano, że w celu ułatwienia realizacji polityki pieniężnej dana jurysdykcja może tymczasowo zwolnić rezerwy banku centralnego z miary ekspozycji wskaźnika dźwigni w wyjątkowych okolicznościach makroekonomicznych. W przypadku skorzystania z tego zakresu swobody uznania standardy bazylejskie wymagają ponownej kalibracji (tj. zwiększenia) wymogu dotyczącego wskaźnika dźwigni w celu zrównoważenia wykluczenia rezerw banku centralnego. Ta swoboda uznania, która została wprowadzona do prawa Unii ⁽¹⁹⁾, zacznie obowiązywać w dniu 28 czerwca 2021 r.
- 4.2. EBC zauważa, że doświadczenia światowego kryzysu finansowego wyraźnie uwydatniły potrzebę wprowadzenia obowiązkowego wymogu dotyczącego wskaźnika dźwigni w 1. filarze. Powszechnie uznaje się, że nagromadzenie nadmiernej dźwigni w systemie bankowym było jedną z przyczyn światowego kryzysu finansowego. W związku z tym EBC uważa, że należy w pełni zachować rolę wskaźnika dźwigni jako wiarygodnego zabezpieczenia nieopartego na ryzyku, i uniknąć wykluczenia jego głównych komponentów.
- 4.3. Projekt rozporządzenia przewiduje zmianę w odniesieniu do mechanizmu powtórnej kalibracji, który jest obecnie określony w CRR. W szczególności instytucja kredytowa będzie musiała obliczyć skorygowany wskaźnik dźwigni tylko raz, w oparciu o wartość kwalifikujących się rezerw instytucji w banku centralnym oraz miarę ekspozycji całkowitej na dzień, w którym organ właściwy dla instytucji uzna, że istnieją wyjątkowe okoliczności, które uzasadniają skorzystanie z tych uprawnień. Skorygowany wskaźnik dźwigni będzie miał zastosowanie przez cały okres, w którym korzysta się z uprawnień dyskrecjonalnych, i nie ulegnie zmianie – inaczej niż w ramach obecnego mechanizmu ponownej kalibracji.
- 4.4. EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że projekt rozporządzenia wprowadza ukierunkowane wyłączenie zwiększenia rezerw banku centralnego, co może przyczynić się do sprawnego wdrożenia i transmisji środków polityki pieniężnej. EBC zauważa, że zwiększenie płynności banku centralnego wynikające z prowadzenia polityki pieniężnej doprowadzi do zwiększenia wielkości rezerw posiadanych przez system bankowy, tak jak to ma miejsce w przypadku niedawno ogłoszonych środków polityki pieniężnej w związku z kryzysem COVID-19. Chociaż poszczególne instytucje kredytowe są w stanie przetranszować te rezerwy, system bankowy nie będzie w stanie uniknąć utrzymywania tych dodatkowych rezerw oraz towarzyszącego im wzrostu miary ekspozycji całkowitej składającej się na wskaźnik dźwigni. EBC proponuje następujące zmiany zmierzające do zapewnienia pełnej skuteczności wyłączenia.
- 4.5. Zmianę w mechanizmie ponownej kalibracji stosuje się od dnia 28 czerwca 2021 r. Jednakże do momentu skorzystania przez właściwy organ z uprawnień dyskrecjonalnych, co może mieć miejsce w dniu 28 czerwca 2021 r. lub później, kwota rezerw w banku centralnym utrzymywanych przez instytucję kredytową może już znacznie wzrosnąć z powodu środków polityki pieniężnej. Ponowna kalibracja oparta na rezerwach w banku centralnym utrzymywanych przez instytucję kredytową w dniu, w którym właściwy organ skorzysta ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych, może nie zapewnić pełnego wdrożenia i skutecznej transmisji środków polityki pieniężnej. Wynika to z faktu, że wzrost rezerw w banku centralnym spowodowany wdrożeniem tych środków nastąpi w większości przed tą datą. W związku z tym wyłączenie rezerw w banku centralnym obliczonych na ten dzień doprowadzi do zmniejszenia zdolności banków do potencjalnego zwiększenia akcji kredytowej na rzecz gospodarki realnej. Ponadto w przypadku konieczności odnowienia wyłączenia na koniec okresu, w którym zostaną wykorzystane uprawnienia dyskrecjonalne (początkowo maksymalny okres jednego roku), ponowna kalibracja byłaby oparta na kwocie rezerw utrzymywanych w dniu odnowienia, które to kwoty w międzyczasie mogą ulec dalszemu zwiększeniu. Z uwagi na niepewność co do czasu trwania wyjątkowych okoliczności mechanizm ponownej kalibracji może w znacznym stopniu ograniczyć skuteczność tego środka w zakresie ułatwienia prawidłowego wdrożenia i transmisji polityki pieniężnej.

⁽¹⁸⁾ Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, „Basel III: Finalising post-crisis reforms”, str. 144, dostępne pod adresem <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>.

⁽¹⁹⁾ Zob. art. 429 ust. 1 lit. n) oraz 7 CRR w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem (UE) 2019/876.

- 4.6. Właściwe organy powinny zatem mieć możliwość ustalenia daty odniesienia dla ponownej kalibracji, tak aby była ona stabilna w całym okresie występowania wyjątkowych okoliczności. Umożliwiłoby to właściwym organom, w porozumieniu z bankami centralnymi, wybór daty, która rozpoczyna okres występowania wyjątkowych okoliczności udokumentowanych kluczowymi decyzjami w zakresie polityki pieniężnej⁽²⁰⁾. Zapewniłoby to uczestnikom rynku pewność i jasność oraz wsparłoby sprawne wdrażanie i transmisję polityki pieniężnej.
- 4.7. Ponadto właściwe organy powinny mieć możliwość ponownej kalibracji na podstawie okresu, a nie daty odniesienia. Średnia kwota kwalifikujących się rezerw w banku centralnym w danym okresie byłaby następnie uwzględniana w ramach ponownej kalibracji. Umożliwiłoby to właściwym organom zignorowanie wszelkich bieżących zmian rezerw w banku centralnym przy ustalaniu nowego minimalnego wymogu dla każdej instytucji.
5. *Ewentualne dalsze zmiany niektórych aspektów wymogów dotyczących ryzyka rynkowego*
- 5.1. Nadzwyczajne poziomy zmienności notowane na rynkach finansowych od momentu wybuchu epidemii COVID-19 wpływają na wymogi kapitałowe z tytułu ryzyka rynkowego dla instytucji stosujących metodę modeli wewnętrznych w odniesieniu do ryzyka rynkowego na dwa sposoby: a) wysokość wartości zagrożonej wzrasta w wyniku zaobserwowanej większej zmienności; oraz b) ilościowe mnożniki ryzyka rynkowego, odzwierciedlające liczbę przekroczeń w weryfikacji historycznej, zwiększają się⁽²¹⁾. Zmiany te mają wpływ na współczynniki kapitału podstawowego Tier 1 instytucji kredytowych i mogą również mieć wpływ na zdolność instytucji kredytowych do kontynuowania działalności animatora rynku oraz zapewniania płynności rynkowej, co ma niekorzystny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie rynku. Ponadto nadmierny wzrost wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka rynkowego utrudniłby osiągnięcie celu, jakim jest uwolnienie kapitału w celu wspierania akcji kredytowej na rzecz gospodarki realnej.
- 5.2. Standard Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego dotyczący modeli wewnętrznych ryzyka rynkowego zapewnia właściwym organom wystarczającą elastyczność w odniesieniu do sposobu traktowania przekroczeń w weryfikacji historycznej w okolicznościach nadzwyczajnych⁽²²⁾. W szczególności w standardzie Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego uznano, że nawet dobrze zaprojektowane modele mogą nie być w stanie przewidzieć niespodziewanej wysokiej zmienności rynku. W tych nadzwyczajnych okolicznościach nawet dokładny model może wygenerować wiele wyjątków w stosunkowo krótkim czasie.
- 5.3. Chociaż CRR nie zawiera wyraźnego odniesienia do nadzwyczajnych okoliczności opisanych w tekście Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego, dopuszcza się pewną elastyczność dla właściwego organu w ocenie wyników weryfikacji historycznej. W szczególności art. 366 ust. 4 CRR stanowi, że organ nadzoru może nie liczyć przekroczeń wynikających z rzeczywistych strat, jeżeli wynikają one z czynników innych niż nieprawidłowości modelu, takich jak nadzwyczajne warunki rynkowe. CRR nie zezwala jednak właściwemu organowi na stosowanie podobnego traktowania w odniesieniu do hipotetycznych przekroczeń i wyłączenia ich z obliczania dodajnika weryfikacji historycznej. Oczekuje się, że zakłócenia na rynku spowodowane przez COVID-19 wpłyną na liczbę hipotetycznych przekroczeń w sposób podobny do liczby rzeczywistych przekroczeń.
- 5.4. W związku z tym, w porównaniu ze standardami międzynarodowymi, właściwe organy mają ograniczone możliwości wyboru dostępnych środków nadzorczych do osiągnięcia celu, jakim jest utrzymanie zdolności instytucji kredytowych do zapewniania płynności rynkowej oraz kontynuowania działalności animatora rynku w nadzwyczajnych okolicznościach, co odgrywa kluczową rolę we wspieraniu gospodarki realnej. Lepszym sposobem osiągnięcia tego celu byłyby dodatkowe środki, takie jak nieuwzględnianie przekroczeń (wynikających zarówno z rzeczywistych, jak i hipotetycznych strat) w nadzwyczajnych okolicznościach. W związku z tym należy zmienić CRR, tak aby w nadzwyczajnych okolicznościach właściwe organy mogły podejmować odpowiednie działania zgodnie ze standardem Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego. W tym celu właściwym organom należy przyznać większą elastyczność, która umożliwiłaby im tymczasowe dostosowywanie liczby przekroczeń (wynikających zarówno z rzeczywistych, jak i hipotetycznych strat) lub podejmowanie innych stosownych działań. Biorąc pod uwagę, że nadzwyczajne warunki rynkowe nie są powiązane z konkretnymi indywidualnymi podmiotami, lecz z całym rynkiem, ważne byłoby również, aby właściwy organ korzystał z tego uprawnienia we wszystkich nadzorowanych podmiotach w odniesieniu do ich odpowiednich modeli wewnętrznych, a nie na zasadzie indywidualnej.

⁽²⁰⁾ Zob. komunikat prasowy z dnia 12 marca 2020 r. dotyczący decyzji w zakresie polityki pieniężnej, dostępny na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

⁽²¹⁾ Zob. również oświadczenie EUNB w sprawie stosowania ram ostrożnościowych w odniesieniu do ukierunkowanych aspektów w obszarze ryzyka rynkowego w związku z wybuchem epidemii COVID-19 z dnia 22 kwietnia 2020 r., dostępne na stronie internetowej EUNB pod adresem www.eba.europa.eu.

⁽²²⁾ Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, „MAR Calculation of RWA for market risk”, pkt 99.65 do 99.69, dostępne pod adresem https://www.bis.org/basel_framework/standard/MAR.htm.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 20 maja 2020 r.

Christine LAGARDE
Prezes EBC
