

III

(Προπαρασκευαστικές πράξεις)

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

της 20ής Μαΐου 2020

σχετικά με τροποποιήσεις του πλαισίου προληπτικής εποπτείας της Ένωσης προς αντιμετώπιση της πανδημίας της νόσου COVID-19

(CON/2020/16)

(2020/C 180/04)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 6 και 12 Μαΐου 2020 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε αίτημα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αντίστοιχα, για τη διατύπωση γνώμης σχετικά με πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 575/2013 και (ΕΕ) 2019/876 όσον αφορά προσαρμογές προς αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19 ⁽¹⁾ (εφεξής ο «προτεινόμενος κανονισμός»).

Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της ΕΚΤ βασίζεται στα άρθρα 127 παράγραφος 4 και 282 παράγραφος 5 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεδομένου ότι ο προτεινόμενος κανονισμός περιέχει διατάξεις που επηρεάζουν 1) το καθήκον του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ) για τη χάραξη και την εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής κατά το άρθρο 127 παράγραφος 2 πρώτη περίπτωση της Συνθήκης, 2) τα καθήκοντα της ΕΚΤ σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων κατά το άρθρο 127 παράγραφος 6 της Συνθήκης και 3) τη συμβολή του ΕΣΚΤ στην εκ μέρους των αρμόδιων αρχών ομαλή άσκηση πολιτικών που αφορούν τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος κατά το άρθρο 127 παράγραφος 5 της Συνθήκης. Η παρούσα γνώμη εκδόθηκε από το διοικητικό συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 17.5 πρώτη πρόταση του εσωτερικού κανονισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

Γενικές παρατηρήσεις

Λόγω των πρωτοφανών επιπτώσεων της παγκόσμιας κρίσης που προκάλεσε η πανδημία του κορωνοϊού (COVID-19) οι δημόσιες αρχές ανά τον κόσμο κλήθηκαν να λάβουν άμεσα και αποφασιστικά μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν την ικανότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων να συνεχίσουν να εκπληρώνουν τον ρόλο τους όσον αφορά τη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας και να στηρίξουν την οικονομική ανάκαμψη, παρά την αύξηση των ζημιών που πιθανόν θα αντιμετώπισουν εξαιτίας της κρίσης.

Προκειμένου να στηρίξει την προσπάθεια των πιστωτικών ιδρυμάτων να συνεχίσουν να χρηματοδοτούν τα νοικοκυριά, τις βιώσιμες επιχειρήσεις και τις εταιρείες που έχουν πληγεί σοβαρότερα από την υφιστάμενη οικονομική κρίση ⁽²⁾, η ΕΚΤ έκανε χρήση της εποπτικής ευελιξίας που παρέχει το ισχύον νομικό πλαίσιο. Εν προκειμένω η ΕΚΤ παρείχε προσωρινή κεφαλαιακή και επιχειρησιακή στήριξη ⁽³⁾ και ανακοίνωσε περαιτέρω ευελιξία όσον αφορά την προληπτική μεταχείριση των δανείων που καλύπτονται από δημόσιες εγγυήσεις ⁽⁴⁾. Επιπλέον παρότρυνε τα πιστωτικά ιδρύματα να αποφεύγουν τις υπερβολικές φιλοκυκλικές επιπτώσεις κατά

⁽¹⁾ COM(2020) 310 final.

⁽²⁾ Βλ. ανάρτηση ιστολογίου από τον Andrea Enria, πρόεδρο του εποπτικού συμβουλίου της ΕΚΤ, της 27ης Μαρτίου 2020, «Flexibility in supervision: how ECB Banking Supervision is contributing to fighting the economic fallout from the coronavirus», διαθέσιμη στον δικτυακό τόπο της τραπεζικής εποπτείας της ΕΚΤ (www.bankingsupervision.europa.eu).

Βλ. επίσης «FAQs on ECB supervisory measures in reaction to the coronavirus», διαθέσιμες στον δικτυακό τόπο της τραπεζικής εποπτείας της ΕΚΤ (www.bankingsupervision.europa.eu).

⁽³⁾ Βλ. δελτίο Τύπου της ΕΚΤ, της 12ης Μαρτίου 2020, «ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus», διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο της τραπεζικής εποπτείας της ΕΚΤ (www.bankingsupervision.europa.eu).

⁽⁴⁾ Βλ. δελτίο Τύπου της ΕΚΤ, της 20ής Μαρτίου 2020, «ECB Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus», διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο της τραπεζικής εποπτείας της ΕΚΤ (www.bankingsupervision.europa.eu).

την εφαρμογή του Διεθνούς Προτύπου Χρηματοοικονομικής Αναφοράς (ΔΠΧΑ) 9⁽⁹⁾, μείωσε προσωρινά τον ποσοτικό πολλαπλασιαστικό συντελεστή του κινδύνου αγοράς για να ληφθούν υπόψη τα έκτακτα επίπεδα μεταβλητότητας της αγοράς⁽⁹⁾ και εξέδωσε σύσταση σχετικά με τις διανομές μερισμάτων με σκοπό τη διατήρηση κεφαλαιακών πόρων στο τραπεζικό σύστημα προς ενίσχυση της δυνατότητάς του να στηρίξει την πραγματική οικονομία⁽⁷⁾. Αυτά τα μέτρα συνέβαλαν εξόχως στην αντιμετώπιση της τρέχουσας κρίσης, διασφαλίζοντας σημαντικές συνέργειες μεταξύ των μέτρων που έλαβε η ΕΚΤ ως αρχή τραπεζικής εποπτείας και των μέτρων νομισματικής πολιτικής της στο πλαίσιο του ρόλου της ως κεντρικής τράπεζας.

Δράση ανέλαβαν επίσης και άλλες αρχές, και ιδίως η επιτροπή τραπεζικής εποπτείας της Βασιλείας (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS) και η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (ΕΑΤ), με τη λήψη συμπληρωματικών μέτρων προληπτικής εποπτείας που βασίστηκαν σε διεθνή συντονισμό. Ακόμη, οι εθνικές κυβερνήσεις προώθησαν πολύ σημαντικά προγράμματα υποστήριξης, μεταξύ των οποίων δημόσιες εγγυήσεις και αναστολές πληρωμών όσον αφορά τις πιστωτικές υποχρεώσεις.

Στο πλαίσιο αυτό η ΕΚΤ στηρίζει πλήρως την πρωτοβουλία της Επιτροπής για ενίσχυση της ικανότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων να χορηγούν δάνεια και να απορροφούν ζημιές που σχετίζονται με την πανδημία της νόσου COVID-19 και, παράλληλα, για διασφάλιση της συνεχούς ανθεκτικότητάς τους⁽⁸⁾. Οι στοχευμένες προσαρμογές του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁽⁸⁾ (ΚΚΑ) κρίνονται θετικές, καθώς ενισχύουν περαιτέρω την ικανότητα του τραπεζικού συστήματος να μετριάσει τις επιπτώσεις της πανδημίας στην οικονομία και να στηρίξει την ανάκαμψη, διαφυλάσσοντας ταυτόχρονα τα βασικά στοιχεία του πλαισίου προληπτικής εποπτείας. Επιπλέον, ορισμένα στοιχεία του προτεινόμενου κανονισμού συμπληρώνουν τα εποπτικά μέτρα που έλαβε η ΕΚΤ για τον μετριασμό των επιπτώσεων, ενώ η θέση σε εφαρμογή ορισμένων μέτρων που συμφωνήθηκαν προσφάτως από την BCBS απαιτεί τροποποίηση του νομικού πλαισίου της Ένωσης. Οποιοσδήποτε περαιτέρω προσαρμογές των προτεινόμενων ρυθμίσεων δεν θα πρέπει να αλλάξουν ριζικά το πλαίσιο προληπτικής εποπτείας, το οποίο θα πρέπει να συνεχίσει να συνάδει με τα συμφωνημένα πρότυπα της Βασιλείας και να αποτρέπει τον περαιτέρω κατακερματισμό του ενιαίου εγχειριδίου κανόνων της Ένωσης.

Σε συνέχεια των γενικών παρατηρήσεων όσον αφορά την ετοιμότητα για τη χρηματοδότηση της οικονομίας η ΕΚΤ επισημαίνει τα ακόλουθα. Τα πιστωτικά ιδρύματα μπορούν να διανέμουν πόρους μόνον εντός των ορίων του μέγιστου διανεμητέου ποσού, όταν ο δείκτης κεφαλαίου κοινών μετοχών τους της κατηγορίας 1 (CET1) μειωθεί σε τέτοιο επίπεδο ώστε να παύει να πληρούται η συνδυασμένη απαίτηση αποθέματος ασφαλείας⁽¹⁰⁾. Σε περίπτωση αρνητικών κερδών οι διανομές ακυρώνονται ανεξάρτητα από το μέγεθος της παράβασης. Τα πιστωτικά ιδρύματα ενδέχεται να επιλέξουν να μην χρησιμοποιήσουν τα αποθέματα ασφαλείας τους για επιπλέον χρηματοδότηση λόγω του κινδύνου να υποχρεωθούν να ακυρώσουν τα τοκομερίδια των πρόσθετων κεφαλαιακών μέσων της κατηγορίας 1 και να αντιμετωπίσουν τις εν δυνάμει αρνητικές αντιδράσεις των συμμετεχόντων στην αγορά. Η συμπεριφορά αυτή θα υπονομεύσει τα επιδιωκόμενα ευεργετικά αποτελέσματα του πλαισίου των κεφαλαιακών αποθεμάτων ασφαλείας.

Ειδικές παρατηρήσεις

1. Μεταβατικές ρυθμίσεις για τον μετριασμό των επιπτώσεων των διατάξεων του ΔΠΧΑ 9 για το εποπτικό κεφάλαιο

1.1. Το άρθρο 473α του ΚΚΑ περιλαμβάνει μεταβατικές ρυθμίσεις που επιτρέπουν στα ιδρύματα να επαναπροσθέτουν στο οικείο κεφάλαιο CET1 τμήμα τυχόν αύξησης των προβλέψεων οφειλόμενης στην εισαγωγή του ΔΠΧΑ 9 όσον αφορά τη λογιστική μεταχείριση των αναμενόμενων πιστωτικών ζημιών. Οι μεταβατικές ρυθμίσεις αποτελούνται από δύο συνιστώσες: μία στατική και μία δυναμική. Η στατική συνιστώσα επιτρέπει στα πιστωτικά ιδρύματα να εξουδετερώνουν εν μέρει τον «αντίκτυπο της ημέρας 1» που έχει στο κεφάλαιο CET1 η αύξηση των λογιστικών προβλέψεων λόγω της εισαγωγής του ΔΠΧΑ 9. Η δυναμική συνιστώσα τους επιτρέπει να εξουδετερώνουν εν μέρει τον αντίκτυπο της περαιτέρω (δηλαδή μετά την πρώτη ημέρα) αύξησης των προβλέψεων για ανοίγματα μη απομειωμένης πιστωτικής αξίας. Οι ισχύουσες μεταβατικές ρυθμίσεις καλύπτουν την περίοδο 2018-2022⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Βλ. δελτίο Τύπου της ΕΚΤ, της 20ής Μαρτίου 2020, «ECB Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus», διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο της τραπεζικής εποπτείας της ΕΚΤ (www.bankingsupervision.europa.eu).

⁽⁸⁾ Βλ. δελτίο Τύπου της ΕΚΤ, της 16ης Απριλίου 2020, «ECB Banking Supervision provides temporary relief for capital requirements for market risk», διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο της τραπεζικής εποπτείας της ΕΚΤ (www.bankingsupervision.europa.eu).

⁽⁷⁾ Σύσταση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 27ης Μαρτίου 2020, σχετικά με τις διανομές μερισμάτων στη διάρκεια της πανδημίας της νόσου COVID-19 και την κατάργηση της σύστασης ΕΚΤ/2020/1 (ΕΚΤ/2020/19) (ΕΕ C 102 I της 30.3.2020, σ. 1).

⁽⁸⁾ Βλ. ενότητα 1 της αιτιολογικής έκθεσης του προτεινόμενου κανονισμού.

⁽⁹⁾ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 (ΕΕ L 176 της 27.6.2013, σ. 1).

⁽¹⁰⁾ Βλ. άρθρο 141 της οδηγίας 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ (ΕΕ L 176 της 27.6.2013, σ. 338).

⁽¹¹⁾ Βλ. ενότητα 5 της αιτιολογικής έκθεσης του προτεινόμενου κανονισμού.

- 1.2. Στις 3 Απριλίου 2020 η BCBS συμφώνησε να τροποποιηθούν⁽¹²⁾ οι ισχύουσες μεταβατικές ρυθμίσεις όσον αφορά την κανονιστική μεταχείριση των αναμενόμενων πιστωτικών ζημιών λόγω της κρίσης που προκαλεί η νόσος COVID-19. Ακόμη, η BCBS διευκρίνισε ότι επικράτειες που έχουν ήδη εφαρμόσει τις μεταβατικές ρυθμίσεις (συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Ένωσης) μπορούν ιδίως να επαναπροσθέτουν ποσά μικρότερα του 100% κατά τη διάρκεια του 2020 και 2021 ή να λαμβάνουν άλλα μέτρα με σκοπό την εξαίρεση από την εκ νέου πρόσθεση ποσών αναμενόμενων πιστωτικών ζημιών αναγόμενων σε χρόνο πριν από την πανδημία της νόσου COVID-19⁽¹³⁾. Προκειμένου να αποτυπωθούν τα στοιχεία αυτά στον προτεινόμενο κανονισμό, οι διατάξεις του προβλέπουν επανακαθορισμό της πενταετούς μεταβατικής περιόδου που άρχισε το 2018 μόνο όσον αφορά τη δυναμική συνιστώσα.
- 1.3. Η ΕΚΤ στηρίζει την τροποποίηση του άρθρου 473α του ΚΚΑ προκειμένου να επιτραπεί στα πιστωτικά ιδρύματα να επαναπροσθέτουν στο οικείο κεφάλαιο CET1 ποσό μέχρι και το ύψος της αύξησης που αντιστοιχεί στη δυναμική συνιστώσα των προβλέψεων για αναμενόμενες πιστωτικές ζημιές μετά την 31η Δεκεμβρίου 2019. Πρώτον, η ρύθμιση αυτή θα επιτρέψει την προσαρμογή του πεδίου εφαρμογής των πρόσθετων μέτρων αντιμετώπισης των επιπτώσεων της νόσου COVID-19, διαφοροποιώντας τις από τον αντίκτυπο της ημέρας 1 που είχε η αύξηση των προβλέψεων στο κεφάλαιο CET1 λόγω της εισαγωγής του ΔΠΧΑ 9. Δεύτερον, η ρύθμιση αυτή θα συνάδει πλήρως με την απόφαση που έλαβε η BCBS στις 3 Απριλίου 2020.
2. *Μεταχείριση των δανείων με κρατική εγγύηση στο πλαίσιο του προληπτικού μηχανισμού ασφαλείας μη εξυπηρετούμενων ανοιγμάτων (MEA)*
- 2.1. Σύμφωνα με το άρθρο 47γ παράγραφος 4 του ΚΚΑ, τα MEA τα οποία καλύπτονται από την εγγύηση επίσημων οργανισμών εξαγωγικών πιστώσεων τυγχάνουν προνομιακής μεταχείρισης όσον αφορά τις απαιτήσεις αφαίρεσης κατά την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου (πρόκειται για τον αποκαλούμενο «προληπτικό μηχανισμό ασφαλείας»). Στην περίπτωση MEA που εξασφαλίζεται από επίσημο οργανισμό εξαγωγικών πιστώσεων απαιτείται πλήρης αφαίρεση του εξασφαλισμένου τμήματός του μόνο με την παρέλευση επτά ετών ταξινόμησής του ως MEA, ενώ δεν ισχύει αντίστοιχη απαίτηση πριν από την παρέλευση των επτά ετών. Για όλα τα υπόλοιπα MEA που καλύπτονται εν όλω ή εν μέρει από αναγνωρισμένες εξασφαλίσεις οι ελάχιστες απαιτήσεις αφαίρεσης αυξάνονται σταδιακά μέχρι την πλήρη κάλυψη του αντίστοιχου MEA.
- 2.2. Ο προτεινόμενος κανονισμός προβλέπει προσωρινή επέκταση της ειδικής μεταχείρισης των MEA που καλύπτονται από εγγυήσεις επίσημων οργανισμών εξαγωγικών πιστώσεων και σε MEA που καλύπτονται από εγγυήσεις εθνικών κυβερνήσεων ή άλλων δημόσιων οντοτήτων οι οποίες είναι επιλέξιμες ως πάροχοι πιστωτικής προστασίας δυνάμει των κανόνων μετριασμού του πιστωτικού κινδύνου⁽¹⁴⁾, υπό την προϋπόθεση ότι οι εγγυήσεις ή οι αντεγγυήσεις παρέχονται στο πλαίσιο των μέτρων στήριξης των δανειοληπτών κατά τη διάρκεια της πανδημίας της νόσου COVID-19⁽¹⁵⁾.
- 2.3. Η ΕΚΤ χαιρétίζει την πρόταση για προσωρινή επέκταση της προνομιακής μεταχείρισης του άρθρου 47γ παράγραφος 4 του ΚΚΑ σε MEA που καλύπτονται από εγγυήσεις εθνικών κυβερνήσεων ή άλλων δημόσιων οντοτήτων, η οποία συνάδει και με την πρόταση της ΕΚΤ⁽¹⁶⁾. Η πρόταση αίρει την αυθαίρετη διάκριση μεταξύ εγγυήσεων τις οποίες παρέχουν διάφορες δημόσιες οντότητες με παρόμοια πιστωτική διαβάθμιση.
3. *Ημερομηνία εφαρμογής του αποθέματος ασφαλείας για τον δείκτη μόχλευσης*
- 3.1. Στις 27 Μαρτίου 2020 η Ομάδα Διοικητών Κεντρικών Τραπεζών και Επικεφαλής Εποπτείας (Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision - GHoS), η οποία εποπτεύει την BCBS, ενέκρινε τη μετάθεση κατά ένα έτος του χρονοδιαγράμματος εφαρμογής των τελικών στοιχείων του μεταρρυθμισμένου πλαισίου της Βασιλείας III, συμπεριλαμβανομένης της απαίτησης περί αποθέματος ασφαλείας του δείκτη μόχλευσης για τις παγκοσμίως συστημικά σημαντικές τράπεζες που πρόκειται να τεθεί σε εφαρμογή στην Ένωση την 1η Ιανουαρίου 2022. Ο προτεινόμενος κανονισμός προβλέπει ευθυγράμμιση του ισχύοντος βάσει του ΚΑΑ χρονοδιαγράμματος με το νέο χρονοδιάγραμμα που ενέκρινε η GHoS, δηλαδή την 1η Ιανουαρίου 2023 αντί της 1ης Ιανουαρίου 2022⁽¹⁷⁾.

⁽¹²⁾ Βλ. δελτίο Τύπου της Τράπεζας Διεθνών Διακανονισμών (ΤΔΔ), της 3ης Απριλίου 2020, «Basel Committee sets out additional measures to alleviate the impact of Covid-19», διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο της ΤΔΔ (<https://www.bis.org/press/p200403.htm>).

⁽¹³⁾ BCBS, «Measures to reflect the impact of Covid-19», διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο της ΤΔΔ (<https://www.bis.org/bcbps/publ/d498.pdf>).

⁽¹⁴⁾ Τα στοιχεία α) έως ε) του άρθρου 201 παράγραφος 1 του ΚΚΑ αναφέρονται σε α) κεντρικές κυβερνήσεις και κεντρικές τράπεζες, β) περιφερειακές κυβερνήσεις ή τοπικές αρχές, γ) πολυμερείς τράπεζες ανάπτυξης, δ) διεθνείς οργανισμούς στα ανοίγματα έναντι των οποίων εφαρμόζεται συντελεστής στάθμισης 0% σύμφωνα με το άρθρο 117, ε) οντότητες του δημόσιου τομέα οι οποίες έναντι των οποίων αντιμετωπίζονται σύμφωνα με το άρθρο 116.

⁽¹⁵⁾ Βλ. το προτεινόμενο νέο άρθρο 500α του ΚΚΑ.

⁽¹⁶⁾ Βλ. «FAQs on ECB supervisory measures in reaction to the coronavirus».

⁽¹⁷⁾ Βλ. προτεινόμενη τροποποίηση του άρθρου 3 παράγραφος 5 του κανονισμού (ΕΕ) 2019/876 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2019, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013 όσον αφορά τον δείκτη μόχλευσης, τον δείκτη καθαρής σταθερής χρηματοδότησης, τις απαιτήσεις ιδίων κεφαλαίων και επιλέξιμων υποχρεώσεων, τον πιστωτικό κίνδυνο αντισυμβαλλομένου, τον κίνδυνο αγοράς, τα ανοίγματα έναντι κεντρικών αντισυμβαλλομένων, τα ανοίγματα έναντι οργανισμών συλλογικών επενδύσεων, τα μεγάλα χρηματοδοτικά ανοίγματα και τις υποχρεώσεις υποβολής αναφορών και δημοσιοποίησης, καθώς και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 (ΕΕ L 150 της 7.6.2019, σ. 1).

- 3.2. Η ΕΚΤ στηρίζει την απόφαση, η παράταση του χρονοδιαγράμματος που συμφωνήθηκε σε διεθνές επίπεδο για την ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων της Βασιλείας III να χρησιμοποιηθεί για τη μεταφορά τους στο δίκαιο της Ένωσης. Η αναβολή της εφαρμογής της απαίτησης περί αποθέματος ασφαλείας του δείκτη μόχλευσης για τις παγκοσμίως συστημικά σημαντικές τράπεζες θα επιτρέψει την ομαλότερη προσαρμογή των πιστωτικών ιδρυμάτων, παραμένοντας πλήρως σύμφωνη με το ουσιαστικό περιεχόμενο και το χρονοδιάγραμμα που συμφωνήθηκαν σε διεθνές επίπεδο. Τούτο θα δώσει στα πιστωτικά ιδρύματα τη δυνατότητα να εστιάσουν την επιχειρησιακή ικανότητά τους στα αναγκαία μέτρα για την αντιμετώπιση της υφιστάμενης κρίσης και την ενίσχυση της οικονομικής ανάκαμψης.
4. *Αντιστάθμιση των επιπτώσεων της εξαίρεσης ορισμένων ανοιγμάτων από τον υπολογισμό του δείκτη μόχλευσης*
- 4.1. Σύμφωνα με το οριστικό πρότυπο του δείκτη μόχλευσης που δημοσίευσε η BCBS τον Δεκέμβριο του 2017 ⁽¹⁸⁾, προκειμένου να διευκολυνθεί η εφαρμογή των ρυθμίσεων νομισματικής πολιτικής απόκειται στις επικράτειες να εξαιρούν προσωρινά τα αποθεματικά κεντρικής τράπεζας από το μέτρο του ανοίγματος του δείκτη μόχλευσης σε εξαιρετικές μακροοικονομικές περιστάσεις. Σε περίπτωση άσκησης αυτής της διακριτικής ευχέρειας τα πρότυπα της Βασιλείας απαιτούν νέα βαθμονόμηση (δηλαδή αύξηση) της απαίτησης του δείκτη μόχλευσης προκειμένου να αντισταθμίζονται οι επιπτώσεις της εξαίρεσης των αποθεματικών. Η εν λόγω διακριτική ευχέρεια που έχει εισαχθεί στο δίκαιο της Ένωσης ⁽¹⁹⁾ θα τεθεί σε εφαρμογή στις 28 Ιουνίου 2021.
- 4.2. Η ΕΚΤ σημειώνει ότι η εμπειρία της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης κατέδειξε την ανάγκη θέσπισης απαίτησης δείκτη μόχλευσης στον Πύλονα 1. Αναγνωρίζεται ευρέως ότι ένα από τα γενεσιουργά αίτια της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης ήταν η σώρευση υπερβολικής μόχλευσης στο τραπεζικό σύστημα. Ενόψει τούτου η ΕΚΤ θεωρεί σημαντικό να διαφυλαχθεί πλήρως ο ρόλος του δείκτη μόχλευσης ως αξιόπιστου μηχανισμού ασφαλείας που δεν βασίζεται στον κίνδυνο και να αποφευχθεί η εξαίρεση των βασικών συνιστωσών του.
- 4.3. Ο προτεινόμενος κανονισμός προβλέπει τροποποίηση του μηχανισμού νέας βαθμονόμησης που ορίζεται στον ισχύοντα ΚΚΑ. Ειδικότερα, ένα πιστωτικό ίδρυμα θα υποχρεούται να υπολογίζει τον προσαρμοσμένο δείκτη μόχλευσης μόνο άπαξ, με βάση την αξία των επιλέξιμων αποθεματικών του στην κεντρική τράπεζα και του μέτρου του συνολικού ανοίγματος την ημέρα κατά την οποία η οικεία αρμόδια αρχή θα δηλώνει ότι συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις που δικαιολογούν την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας. Ο προσαρμοσμένος δείκτης μόχλευσης θα εφαρμόζεται καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου άσκησης της διακριτικής ευχέρειας και, σε αντίθεση με τις ρυθμίσεις του ισχύοντος μηχανισμού νέας βαθμονόμησης, δεν θα μεταβάλλεται.
- 4.4. Η ΕΚΤ επικροτεί το γεγονός ότι ο προτεινόμενος κανονισμός θεσπίζει στοχευμένη εξαίρεση όσον αφορά το επίπεδο αύξησης των αποθεματικών κεντρικής τράπεζας, η οποία μπορεί να στηρίξει την ομαλή εφαρμογή και μετάδοση των μέτρων νομισματικής πολιτικής. Η ΕΚΤ επισημαίνει ότι τυχόν αύξηση της ρευστότητας των κεντρικών τραπεζών λόγω της ασκούμενης νομισματικής πολιτικής θα οδηγήσει σε αύξηση των αποθεματικών του τραπεζικού συστήματος, όπως συνέβη στην περίπτωση των πρόσφατων μέτρων νομισματικής πολιτικής που ανακοινώθηκαν σε σχέση με την κρίση της νόσου COVID-19. Μολονότι τα επιμέρους πιστωτικά ιδρύματα μπορούν να ανακατανέμουν τα εν λόγω πρόσθετα αποθεματικά, το τραπεζικό σύστημα δεν θα μπορεί να αποφύγει τη διατήρησή τους και τη συνακόλουθη αύξηση του μέτρου του συνολικού ανοίγματος του δείκτη μόχλευσης. Για να διασφαλιστεί πλήρως η αποτελεσματικότητα της εξαίρεσης η ΕΚΤ προτείνει τις ακόλουθες τροποποιήσεις.
- 4.5. Η αλλαγή του μηχανισμού νέας βαθμονόμησης τίθεται σε εφαρμογή από τις 28 Ιουνίου 2021. Εντούτοις, έως την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας από την αρμόδια αρχή, η οποία θα μπορούσε να λάβει χώρα από την 28η Ιουνίου 2021 και μετέπειτα, ενδέχεται το ποσό των αποθεματικών κεντρικής τράπεζας που διατηρεί ένα πιστωτικό ίδρυμα να έχει αυξηθεί σημαντικά λόγω των μέτρων νομισματικής πολιτικής. Μια νέα βαθμονόμηση με βάση το ύψος των αποθεματικών κεντρικής τράπεζας που διατηρεί ένα πιστωτικό ίδρυμα κατά την ημερομηνία άσκησης της διακριτικής ευχέρειας από την αρμόδια αρχή ενδέχεται να μη διευκολύνει πλήρως την εφαρμογή και την αποτελεσματική μετάδοση των μέτρων νομισματικής πολιτικής. Αυτό συμβαίνει διότι η αύξηση των αποθεματικών που συνεπάγονται τα συγκεκριμένα μέτρα αναμένεται να έχει επέλθει κατά κύριο λόγο πριν από αυτή την ημερομηνία. Συνεπώς, η εξαίρεση των αποθεματικών κεντρικής τράπεζας, όπως αυτά υπολογίζονται κατά την ως άνω ημερομηνία, θα περιορίσει εν δυνάμει την ικανότητα των τραπεζών να αυξήσουν τη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας. Επιπλέον, αν κριθεί απαραίτητη η ανανέωση της εξαίρεσης κατά τη λήξη της περιόδου άσκησης της διακριτικής ευχέρειας (αρχικά, μέγιστης διάρκειας ενός έτους), η νέα βαθμονόμηση θα στηρίζεται στο ποσό των αποθεματικών κατά την ημερομηνία της ανανέωσης, το οποίο μπορεί να έχει εντωμεταξύ αυξηθεί περαιτέρω. Λόγω της αβεβαιότητας που επικρατεί κατά την περίοδο εκδήλωσης εξαιρετικών περιστάσεων ο μηχανισμός νέας βαθμονόμησης ενδέχεται να περιορίσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα του μέτρου ως προς τη διευκόλυνση της ορθής εφαρμογής και μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής.

⁽¹⁸⁾ BCBS, Βασιλεία III: «Finalising post-crisis reforms», σ. 144, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο της ΤΔΔ (<https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>).

⁽¹⁹⁾ Βλ. άρθρο 429α, παράγραφοι 1 στοιχείο ιδ) και παράγραφο 7, του ΚΚΑ, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΕ) 2019/876.

- 4.6. Θα πρέπει, συνεπώς, οι αρμόδιες αρχές να είναι σε θέση να καθορίζουν την ημερομηνία αναφοράς για τη νέα βαθμονόμηση, ούτως ώστε η νέα βαθμονόμηση να παραμένει σταθερή κατά την περίοδο επικράτησης των εξαιρετικών περιστάσεων. Η ρύθμιση αυτή θα επιτρέψει στις αρμόδιες αρχές, κατόπιν διαβούλευσης με τις κεντρικές τράπεζες, να επιλέγουν την ημερομηνία που θα σηματοδοτεί την έναρξη της περιόδου εξαιρετικών περιστάσεων, όπως θα τεκμηριώνεται στις βασικές αποφάσεις νομισματικής πολιτικής⁽²⁰⁾. Αυτό θα προσφέρει ασφάλεια και σαφήνεια στους συμμετέχοντες στην αγορά και θα στηρίζει την ομαλή εφαρμογή και μετάδοση της νομισματικής πολιτικής.
- 4.7. Πέραν τούτου, οι αρμόδιες αρχές θα είναι σε θέση να προβαίνουν σε νέα βαθμονόμηση με βάση ορισμένη περίοδο αναφοράς και όχι ημερομηνία αναφοράς. Στη νέα βαθμονόμηση θα λαμβάνεται υπόψη το μέσο ύψος των επιλέξιμων αποθεματικών κεντρικής τράπεζας κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου. Αυτό θα επιτρέψει στις αρμόδιες αρχές να μη λαμβάνουν υπόψη κατά τον καθορισμό της νέας ελάχιστης απαίτησης για κάθε ίδρυμα τυχόν ημερήσιες μεταβολές στα εν λόγω αποθεματικά.
5. *Ενδεχόμενες περαιτέρω τροποποιήσεις ορισμένων πτυχών των απαιτήσεων που ισχύουν για τον κίνδυνο της αγοράς*
- 5.1. Τα έκτακτα επίπεδα μεταβλητότητας που παρατηρήθηκαν στις χρηματοπιστωτικές αγορές μετά την έξαρση της νόσου COVID-19 επηρεάζουν με δύο τρόπους τις κεφαλαιακές απαιτήσεις που ισχύουν για τον κίνδυνο αγοράς όσον αφορά πιστωτικά ιδρύματα που τον υπολογίζουν με βάση τη μέθοδο του εσωτερικού υποδείγματος: α) αυξάνονται οι τιμές της δυναμικής ζημίας λόγω της παρατηρούμενης υψηλότερης μεταβλητότητας και β) αυξάνονται οι ποσοτικοί πολλαπλασιαστικοί συντελεστές κινδύνου αγοράς που αποτυπώνουν τον αριθμό των υπερβάσεων δυνάμει δοκιμαστικού εκ των υστέρων ελέγχου⁽²¹⁾. Αυτές οι εξελίξεις έχουν αντίκτυπο στους δείκτες κεφαλαίου CET1 των πιστωτικών ιδρυμάτων και, ενδεχομένως, και στην ικανότητά τους να συνεχίσουν τις δραστηριότητες ειδικής διαπραγμάτευσης και να παρέχουν ρευστότητα στην αγορά, επηρεάζοντας αρνητικά την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς. Ακόμη, μια υπερβολική αύξηση των κεφαλαιακών απαιτήσεων για τον κίνδυνο αγοράς θα δυσχέραινε την επίτευξη της επιδιωκόμενης αποδέσμευσης κεφαλαίων για τη στήριξη της χρηματοδότησης της πραγματικής οικονομίας.
- 5.2. Το πρότυπο της BCBS σχετικά με τα εσωτερικά υποδείγματα κινδύνου αγοράς παρέχει επαρκή ευελιξία στις αρμόδιες αρχές όσον αφορά τη μεταχείριση των υπερβάσεων δυνάμει δοκιμαστικού εκ των υστέρων ελέγχου σε έκτακτες περιστάσεις⁽²²⁾. Ειδικότερα, κατά το πρότυπο BCBS, ακόμη και καλά σχεδιασμένα υποδείγματα ενδέχεται να μην προβλέψουν επιτυχώς μια απροσδόκητη υψηλή μεταβλητότητα στην αγορά. Υπό αυτές τις έκτακτες περιστάσεις ακόμη και ένα ακριβές υπόδειγμα ενδέχεται να παράγει πολλές εξαιρέσεις σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα.
- 5.3. Παρόλο που ο ΚΚΑ δεν περιέχει ρητή αναφορά στις έκτακτες περιστάσεις που περιγράφονται στο κείμενο της BCBS, εντούτοις η αρμόδια αρχή διαθέτει κάποια ευελιξία κατά την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του δοκιμαστικού εκ των υστέρων ελέγχου. Ειδικότερα, κατά το άρθρο 366 παράγραφος 4 του ΚΚΑ η εποπτική αρχή μπορεί να μη λαμβάνει υπόψη πραγματικές υπερβάσεις, εφόσον αυτές δεν οφείλονται σε ελλείψεις του υποδείγματος, αλλά σε άλλους παράγοντες, όπως οι έκτακτες συνθήκες της αγοράς. Πάντως, ο ΚΚΑ δεν επιτρέπει στην αρμόδια αρχή να εφαρμόζει παρόμοια μεταχείριση στις υποθετικές υπερβάσεις και να μην τις λαμβάνει υπόψη στον υπολογισμό του πρόσθετου συντελεστή δυνάμει δοκιμαστικού εκ των υστέρων ελέγχου. Οι διαταραχές τις οποίες προκαλεί στις αγορές η νόσος COVID-19 αναμένεται να επηρεάσουν τον αριθμό των υποθετικών υπερβάσεων κατά τον ίδιο τρόπο που επηρεάζουν και τον αριθμό των πραγματικών υπερβάσεων.
- 5.4. Ως εκ τούτου, σε σύγκριση με τα διεθνή πρότυπα τα διαθέσιμα μέτρα προληπτικής εποπτείας περιορίζουν τις αρμόδιες αρχές στην επίτευξη του στόχου τους να διατηρήσουν την ικανότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων να παρέχουν ρευστότητα στην αγορά και να συνεχίσουν τις δραστηριότητες ειδικής διαπραγμάτευσης υπό έκτακτες περιστάσεις –ικανότητα κρίσιμη για τη στήριξη της πραγματικής οικονομίας. Η θέσπιση πρόσθετων μέτρων, όπως η μη λήψη υπόψη υπερβάσεων (πραγματικών και υποθετικών) σε έκτακτες περιστάσεις, θα επιτρέψει την αποτελεσματικότερη επίτευξη αυτού του στόχου. Συνεπώς, ο ΚΚΑ θα πρέπει να τροποποιηθεί προκειμένου να διασφαλίζει ότι σε έκτακτες περιστάσεις οι αρμόδιες αρχές θα είναι σε θέση να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα σύμφωνα με το πρότυπο της BCBS. Θα πρέπει προς τούτο να τους δοθεί μεγαλύτερη ευελιξία, ούτως ώστε να μπορούν να προσαρμόζουν προσωρινά τον αριθμό των υπερβάσεων (πραγματικών και υποθετικών) ή να λαμβάνουν άλλα κατάλληλα μέτρα. Δεδομένου ότι οι έκτακτες περιστάσεις της αγοράς δεν συνδέονται με συγκεκριμένες μεμονωμένες οντότητες, αλλά με την αγορά στο σύνολό της, θα είναι εξίσου σημαντικό η αρμόδια αρχή να ασκεί αυτή τη δυνατότητα έναντι όλων των εποπτευόμενων οντοτήτων όσον αφορά τα εσωτερικά υποδείγματά τους, και όχι σε ατομική βάση.

⁽²⁰⁾ Βλ. δελτίο Τύπου της ΕΚΤ, της 12ης Μαρτίου 2020, «Αποφάσεις νομισματικής πολιτικής», διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ (www.ecb.europa.eu).

⁽²¹⁾ Βλ. επίσης δήλωση της ΕΑΤ, της 22ας Απριλίου 2020, σχετικά με την εφαρμογή του πλαισίου προληπτικής εποπτείας όσον αφορά στοχευμένες πτυχές στον τομέα του κινδύνου της αγοράς ενόψει της έξαρσης της νόσου COVID-19, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο της ΕΑΤ (www.eba.europa.eu).

⁽²²⁾ BCBS, «MAR Calculation of RWA for market risk», παράγραφοι 99.65 έως 99.69, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο της ΤΔΔ (https://www.bis.org/basel_framework/standard/MAR.htm).

Η παρούσα γνώμη θα δημοσιευτεί στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ.

Φρανκφούρτη, 20 Μαΐου 2020.

Η Πρόεδρος της ΕΚΤ
Christine LAGARDE
