

III.

(Pripremni akti)

EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 24. ožujka 2022.

o Prijedlogu o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu zahtjeva za kreditni rizik, rizik prilagodbe kreditnom vrednovanju, operativni rizik, tržišni rizik i minimalnu donju granicu

(CON/2022/11)

(2022/C 233/02)

Uvod i pravna osnova

Europska središnja banka (ESB) primila je 20. siječnja 2022. zahtjev Europskog parlamenta, a 21. siječnja 2022. zahtjev Vijeća Europske unije za davanje mišljenja o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu zahtjeva za kreditni rizik, rizik prilagodbe kreditnom vrednovanju, operativni rizik, tržišni rizik i minimalnu donju granicu ⁽¹⁾ (dalje u tekstu „predložene izmjene CRR-a”).

ESB napominje da su predložene izmjene CRR-a usko povezane s drugim prijedlogom o kojem je ESB primio zahtjev za savjetovanje, a to je 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 ⁽²⁾ (dalje u tekstu „predložene izmjene CRD-a”).

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja utemeljena je na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije budući da predložene izmjene CRR-a sadrže odredbe koje utječu na zadaće ESB-a u vezi s bonitetnim nadzorom kreditnih institucija u skladu s člankom 127. stavkom 6. Ugovora i doprinos Europskog sustava središnjih banaka nesmetanom vođenju politika koje se odnose na stabilnost financijskog sustava, kako je navedeno u članku 127. stavku 5. Ugovora. Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje u skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke.

Opće napomene

ESB pozdravlja prijedloge Komisije kojima se provode preostale reforme Basel III ⁽³⁾ u EU-u, jačaju jedinstvena pravila EU-a i poboljšava bonitetni okvir za kreditne institucije u različitim područjima.

ESB naglašava važnost pravodobnog, potpunog i vjernog dovršetka provedbe reformi Basel III u EU-u. Tim se reformama rješavaju ključni nedostaci postojećeg okvira utvrđeni u prethodnim analizama koje su provela europska i međunarodna tijela i u vezi s europskim bankama te su stoga te reforme ključne za osiguravanje stabilnosti europskog bankarskog sektora.

⁽¹⁾ COM(2021) 664 konačno.

⁽²⁾ COM(2021) 663 konačno.

⁽³⁾ Reforme Basel III poznate i kao standardi Basel III standardi su koje je donio Bazelski odbor za nadzor banaka (BCBS). Konsolidirani standardi dostupni su na mrežnim stranicama Banke za međunarodne namire www.bis.org

Za brzo rješavanje takvih nedostataka važna je *pravodobna* provedba reformi Basel III. ESB stoga potiče zakonodavna tijela Unije da brzo zaključe zakonodavni postupak i bez neopravdano dugih razdoblja provedbe. To je važno kako bi se osiguralo da banke mogu izdržati buduće krize.

ESB također smatra da je važno *u potpunosti* provesti standarde Basel III. U tom pogledu ESB cijeni činjenicu da su prijedlogom Komisije obuhvaćeni svi elementi koje je razvio Bazelski odbor za nadzor banaka i koje je Skupina guvernera središnjih banaka i čelnika nadzora dogovorila u prosincu 2017.

Naposljetku, ESB se snažno zalaže za *vjernu* provedbu reformi Basel III. To je važno za financijsku stabilnost i međunarodnu vjerodostojnost EU-a. Dosljednom provedbom tih reformi naglašava se predanost EU-a međunarodnoj financijskoj suradnji, čime se podupire funkcioniranje globalnog financijskog sustava i povjerenja u banke u EU-u. Istodobno, vjerna provedba pruža najbolje moguće jamstvo za stabilan bankarski sustav, dok bi predložena odstupanja i odluke o provedbi ostavile nedovoljno rješenja za rizike u bankarskom sektoru. Kako je objašnjeno u nastavku, ti rizici uglavnom proizlaze iz predloženog bonitetnog tretmana izloženosti osiguranih nekretninama, kreditnog rizika trgovačkih društava kojima nije dodijeljen rejting, kreditnog rizika druge ugovorne strane, izloženosti na osnovi vlasničkih laganja i operativnog rizika.

U sljedećim odjeljcima mišljenja iznose se detaljna stajališta o glavnim elementima prijedloga i o preostalim rizicima koji bi se mogli nedovoljno obuhvatiti ako EU odluči odstupiti od standarda Basel III.

Također je važno da bonitetni okvir nastavi ispunjavati svoju svrhu uklanjanjem utvrđenih nedostataka i održavanjem koraka s inovacijama. Nove definicije ključnih pojmova društva za pomoćne usluge i financijskih institucija koje je predložila Komisija dobrodošle su jer se njima pojašnjavaju granice opsega reguliranja. ESB također pozdravlja ovlast Komisije za izvješćivanje o novom prijedlogu o bonitetnom tretmanu kriptoinovine.

ESB se također slaže sa stajalištem Komisije izraženim u obrazloženju prijedloga da nema potrebe za dodjelom dodatnih nadzornih ovlasti nadležnim tijelima kako bi se u iznimnim okolnostima ozbiljnih gospodarskih poremećaja kreditnim institucijama nametala ograničenja za raspodjelu dividendi. ESB istodobno primjećuje da tijekom takvih razdoblja gospodarskih i financijskih poteškoća kreditne institucije možda nisu spremne koristiti svoje zaštitne slojeve kapitala (*). Gledajući unaprijed, ESB smatra da bi trebalo dodatno razmotriti uklanjanje odvrćajućih mjera za upotrebu zaštitnih slojeva kapitala.

1. Uvođenje minimalne donje granice

1.1 Minimalna donja granica važan je element reformi Basel III. Njome se smanjuje neopravdana varijabilnost rizikom ponderirane imovine u svim institucijama, čime se jačaju ravnopravni uvjeti i bonitetni okvir. ESB snažno pozdravlja činjenicu da se Komisija odlučila za takozvani jedinstveni pristup u pogledu provedbe minimalne donje granice, pri čemu banke imaju samo jedan način mjerenja svoje rizikom ponderirane imovine (†).

1.2 Međutim, ESB napominje da prijedlog uključuje i značajne prijelazne aranžmane koji dovode do nižih pondera rizika od onih predviđenih Bazelskim standardima u nekim posebnim područjima, odnosno i. izloženosti osigurane stambenim nekretninama s niskim povijesnim gubitcima, ii. izloženosti prema trgovačkim društvima kojima nije dodijeljen rejting i iii. kalibracije kreditnog rizika druge ugovorne strane povezanog s izloženostima izvedenicama. ESB smatra da ta odstupanja od standarda Basel III nisu opravdana sa stajališta bonitetne i financijske stabilnosti te da mogu ostaviti neriješene rizike.

1.3 Konkretno, prijelazni tretman izloženosti osiguranih stambenim nekretninama izaziva zabrinutost. Prijelaznim aranžmanom oslabila bi se funkcija zaštitnog mehanizma minimalne donje granice u odnosu na kreditiranje stambenih nekretnina, što je područje koje može ugroziti financijsku stabilnost, kako je prikazano u nedavnim

(*) Vidi Mišljenje CON/2020/16 Europske središnje banke od 20. svibnja 2020. o izmjenama bonitetnog okvira Unije kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 (SL C 180, 29.5.2020., str. 4.). Sva mišljenja ESB-a objavljuju su na EUR-Lexu.

(†) Za dodatne informacije o pristupu „jedinstvenog pristupa” za kapitalne zahtjeve koji se temelje na riziku, vidi Pitanja i odgovore Komisije.

izvješćima ESRB-a ⁽⁶⁾ i ESB-a ⁽⁷⁾. Zaduženost kućanstava i precijenjenost stambenih nekretnina povećavaju se u nekoliko država članica EU-a, što pridonosi nakupljanju srednjoročnih slabosti i zabrinutosti zbog nekretninskog balona koji se temelji na dugu. To bi pak nekim bankama moglo ostaviti regulatorni kapital koji nije razmjeran potencijalnim gubitcima koji proizlaze iz ostvarenja tih rizika. Prijelazni aranžman može dovesti do daljnje rascjepkanosti unutar bankarskog tržišta EU-a, u mjeri u kojoj institucije mogu podlijegati različitim kapitalnim zahtjevima za slične rizike, ovisno o provedbi u državama članicama. S obzirom na te zabrinutosti, ESB smatra da takav povlašteni tretman stambenih nekretnina ne bi trebao postojati. Ako se zadrži, taj bi mehanizam trebao biti strogo privremene i ograničene prirode.

- 1.4 Nadalje, ESB je također zabrinut zbog prijelaznih odredbi koje se odnose na trgovačka društva kojima nije dodijeljen rejting. U skladu s Bazelskim standardima, kreditiranje takvih trgovačkih društava podrazumijeva veći ponder rizika, što odražava veću neizvjesnost u pogledu njihove stvarne rizičnosti. Smanjenjem pondera rizika na temelju vlastitih procjena rizika banke oslabljuje se svrha minimalne donje granice, a to je zaštita od podcjenjivanja rizika vlastitim modelima institucija jer bi se institucije mogle osloniti na vlastite procjene vjerojatnosti nastanka statusa neispunavanja obveza (PD) za dodjelu nižeg pondera rizika trgovačkim društvima. Komisija predlaže da primjena pondera rizika od 65 % ovisi o procijenjenoj jednogodišnjoj vjerojatnosti neispunjenja obveza koja bi mogla iznositi do 0,5 %. ESB smatra da je to preširoko jer bi se njime mogla obuhvatiti trgovačka društva s povišenim profilom rizičnosti. S obzirom na uključene rizike, ESB stoga smatra da ne bi trebalo napraviti takvu iznimku za trgovačka društva kojima nije dodijeljen rejting. Ako se zadrži, taj bi mehanizam trebao biti strogo privremene i ograničene prirode. Konačno, ESB u potpunosti podupire napore za povećanje pokrivenosti rejtingom među europskim trgovačkim društvima u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, čime bi se dodatno mogao dati važan doprinos projektu unije tržišta kapitala.
- 1.5 ESB upozorava na bilo kakvu promjenu u tretmanu kreditnog rizika druge ugovorne strane u vezi s izloženostima izvedenicama u kontekstu minimalne donje granice, bilo da je riječ o privremenom ili trajnom tretmanu. ESB je zabrinut da bi svaka promjena u kalibraciji standardiziranog pristupa za mjerenje izloženosti kreditnom riziku druge ugovorne strane ostavila neke bonitetne rizike nepokrivenima i podcijenila iznos izloženosti za kreditni rizik druge ugovorne strane.
- 1.6 Kad je riječ o razini primjene minimalne donje granice, Komisija je predložila njezinu primjenu na najvišoj razini konsolidacije. Unutar bankarskih grupa to je povezano s mehanizmom preraspodjele učinka koji je nastao na najvišoj razini konsolidacije na razini matičnog društva i društava kćeri ⁽⁸⁾. Tim se mehanizmom bankarskim grupama iz EU-a koje su obvezane minimalnom donjom granicom omogućuje učinkovitija raspodjela kapitala unutar grupe u usporedbi s primjenom na pojedinačnoj razini, pri čemu se i dalje odražava odgovarajuća rizičnost prisutnosti grupe u svakoj državi članici. Međutim, uvođenje posebnih zahtjeva u pogledu minimalne donje granice na potkonsolidiranoj razini država članica i dalje može potaknuti bankarske grupe na reorganizaciju aktivnosti kako bi se učinak minimalne donje granice na pojedinačne dijelove grupe sveo na najmanju moguću mjeru na načine koji bi mogli biti neusklađeni s uspostavljenim organizacijskim strukturama ili dobrim upravljanjem rizicima. Osim toga, time bi se zamrznilo više kapitala na lokalnoj razini, što je u suprotnosti s ciljem omogućavanja slobodnog kretanja kapitala unutar europskih bankarskih grupa, što je važan preduvjet financijske integracije. Jedna mogućnost bila bi primjena minimalne donje granice na najvišoj razini konsolidacije u EU-u i na potkonsolidiranoj razini države članice, bez mehanizma raspodjele. Time bi se već pojednostavnio okvir za banke u usporedbi s prijedlogom Komisije i osigurala odgovarajuća kapitalizacija u svakoj državi članici, iako bi se time zadržao i kapital na toj potkonsolidiranoj razini. Druga mogućnost bila bi primjena minimalne donje granice samo na najvišoj razini konsolidacije, što bi bilo povezano s obvezom banaka i nadležnih tijela da osiguraju odgovarajuću kapitalizaciju samostalnih subjekata ⁽⁹⁾. Taj bi pristup bio jednostavniji i smanjio rascjepkanost europskog bankarskog sektora, ali i na odgovarajući način odražavao činjenicu da je minimalna donja granica kalibrirana kako bi se smanjila nepotrebna varijabilnost rizikom ponderirane imovine na razini bankovne grupe, a ne na razini svakog subjekta. ESB daje prednost tom posljednjem pristupu.
- 1.7 Konačno, ESB napominje da prijedlog CRD-a uključuje odredbe o međudjelovanju minimalne donje granice, nadzornih zahtjeva i makrobonitetnih zaštitnih slojeva kapitala. Ta će se pitanja razmatrati u zasebnom mišljenju o predloženim izmjenama CRD-a ⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Europski odbor za sistemske rizike, Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries, (Slabosti u sektorima stambenih nekretnina u državama EGP-a), veljača 2022.

⁽⁷⁾ Europska središnja banka, Financial Stability Review. (izvješće o financijskoj stabilnosti), studeni 2021.

⁽⁸⁾ Vidi obrazloženje Komisije.

⁽⁹⁾ U skladu s SCO 10 Bazelskih načela.

⁽¹⁰⁾ Vidi 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.

2. Okvir za kreditni rizik – standardizirani pristup

- 2.1 ESB pozdravlja prijedloge za provedbu novog standardiziranog pristupa kreditnom riziku jer će time institucije koje se ne oslanjaju na interne modele postati otpornije, a njihovi kapitalni zahtjevi osjetljiviji na rizik. Međutim, ESB sa zabrinutošću primjećuje da prijedlog sadržava i nekoliko novih odstupanja od standarda Basel III, posebno u pogledu i. izloženosti u obliku specijaliziranog financiranja, ii. izloženosti na osnovi vlasničkih ulaganja, iii. izloženosti prema stanovništvu i iv. metodologije za vrednovanje kolaterala za izloženosti osigurane nekretninama. Osim toga, zadržana su neka postojeća odstupanja (npr. za mala i srednja poduzeća te infrastrukturu) koja bi suzakonodavci trebali ponovno procijeniti. ESB smatra da ta odstupanja mogu u potpunosti smanjiti dosljednost i sigurnost novog standardiziranog pristupa i ostaviti određene rizike nepokrivenima. To bi pak moglo dovesti do toga da banke nemaju dovoljno raspoloživog kapitala u slučaju da se rizici ostvare u tim segmentima tržišta. Točnije, okvir Basel III kalibriran je kako bi odražavao rizičnost izloženosti u obliku specijaliziranog financiranja te bi svaka promjena, kao što je stvaranje nove kategorije za visokokvalitetno financiranje objekata ili promjene kriterija za visokokvalitetno financiranje projekata, mogla ostaviti nepokrivene rizike, posebno tijekom predoperativne faze projekata, čime bi se smanjila zaštita banaka. Nadalje, standardizirani ponderi rizika ne bi se trebali temeljiti samo na prosudbi institucija bez odobrenja modela o tome može li financiranje objekta ispuniti kriterije „visoke kvalitete” slične pristupu raspoređivanja zasnovanom na internim rejtinima („IRB”).
- 2.2 Izloženosti na osnovi vlasničkih ulaganja same su po sebi rizičnije jer su po definiciji podređene svim ostalim potraživanjima u slučaju nastanka statusa neispunjavanja obveza. To se odražava u prijedlozima Basel III kojima se zahtijevaju veći kapitalni zahtjevi za izloženosti na osnovi vlasničkih ulaganja. ESB je stoga zabrinut zbog odstupanja od tog dobrog načela u brojnim područjima jer bi to moglo izložiti banke većim rizicima u njihovoj bilanci. To se posebno odnosi na i. izloženosti na osnovi vlasničkih ulaganja prema drugim članovima iste grupe, uključujući one udjele u subjektima financijskog sektora za koje se bankama dopušta da ih ne odbijaju od svojeg regulatornog kapitala, ii. institucionalne sustave zaštite i iii. dugoročne izloženosti na osnovi vlasničkih ulaganja koje traju već šest godina ili dulje, što također utječe na adekvatnost pondera rizika na konsolidiranoj razini. To ne bi samo zadržalo postojeće vrlo niske pondere rizika koji ne odražavaju inherentnu rizičnost izloženosti na osnovi vlasničkih ulaganja, već bi i produljilo nepostojanje razmjernog kapaciteta za apsorpciju gubitaka unutar grupe. Nadalje, iv. ESB smatra da bi se niži ponder rizika za izloženosti na osnovi vlasničkih ulaganja u okviru zakonodavnih programa trebao primjenjivati ako je popraćen bazelskim zahtjevom za ograničenja ulaganja ⁽¹⁾ koji se također može uzeti u obzir u sveobuhvatnoj procjeni tih programa. Osim toga, v. prijelaznom odredbom koja se primjenjuje na izloženosti na osnovi vlasničkih ulaganja u skladu s IRB pristupom stvaraju se neopravdane koristi jer banke mogu primjenjivati pondere rizika koji nisu samo niži od onih koji se trenutačno primjenjuju, nego i u prijelaznom razdoblju čak i niži od onih koji će se na kraju zahtijevati. ESB stoga predlaže da se izbjegne taj prijelazni izvanredni pad kapitalnih zahtjeva za izloženosti na osnovi vlasničkih ulaganja institucija s odobrenjem za IRB pristup ispod razine koja će biti trajno potrebna u budućnosti ⁽¹²⁾.
- 2.3 ESB smatra da bi niži ponder rizika za izloženosti prema stanovništvu trebao biti ograničen na fizičke osobe s ukupnim izloženostima manjima od 1 milijun EUR, što bi trebalo odrediti uzimajući u obzir novac koji klijenti već duguju te neiskorištene kreditne linije. Osim toga, ne bi trebalo dodatno odgađati potreban ispravak kapitalnih zahtjeva za bezuvjetno opozive kreditne linije.
- 2.4 U prijedlogu Komisije predlažu se i neke promjene metodologija revalorizacije nekretnina, koje ne bi bile u skladu s Bazelskim standardima. ESB smatra da bi se sve takve revalorizacije trebale provoditi na zdravoj osnovi kako bi se na odgovarajući način odrazile promjene u vrednovanju kolaterala u nekretninama. Primjena statističkih metoda za procjenu vrijednosti nekretnina (umjesto oslanjanja na kvalificiranog neovisnog procjenitelja) mogla bi prenijeti netočan osjećaj sigurnosti. To bi moglo dovesti do strukturnog precjenjivanja stvarne vrijednosti ne samo pojedinačnih nekretnina nego i cijelog portfelja koji podliježe revalorizaciji, što pak smanjuje otpornost banaka na pregrijavanje tržišta nekretnina. Osim toga, povećanje vrijednosti nekretnina na temelju prosječnih prošlih vrijednosti moglo bi nerazborito omogućiti bankama da se i dalje oslanjaju na povećanje vrijednosti nekretnina koje možda nije održivo. To se, na primjer, prilično jasno primjenjuje u trenutačnom okruženju sve veće precijenjenosti. Te bi promjene pridonijele neopravdanim učincima prijelaznog mehanizma povezanog s niskorizičnim hipotekarnim kreditima u kontekstu minimalne donje granice (kako je navedeno u stavku 1.3) i mogle bi dodatno povećati slabosti banaka na tržištima nekretnina.

⁽¹⁾ Vidi CRE 20.59 Bazelskih načela.

⁽²⁾ Na kapitalne zahtjeve financijskih konglomerata koje vode banke utječu i odredbe iz točaka iii. i v. zbog takozvanog danskog kompromisa prema kojem se udjeli banaka u instrumentima kapitala koje izdaju osiguravajuća društva koja pripadaju istom financijskom konglomeratu mogu ponderirati rizikom, a ne odbiti.

- 2.5 Okvir Basel III ponovno je kalibrirao svoj tretman specifičnosti ulaganja u mala i srednja poduzeća i infrastrukturu primjenom pondera rizika empirijski kalibriranih na temelju podataka u različitim institucijama. ESB stoga smatra da bi se EU trebao pridržavati revidirane kalibracije.

3. Operativni rizik

- 3.1 ESB pozdravlja odluku Komisije o provedbi novog standardiziranog pristupa operativnom riziku u skladu s okvirom Basel III, čiji je cilj povećati usporedivost i jednostavnost izračuna kapitalnih zahtjeva.
- 3.2 Iako ESB priznaje da okvir Basel III nudi mogućnost zanemarivanja povijesnih gubitaka pri izračunu kapitalnih zahtjeva za operativne rizike, izražava žaljenje zbog toga što se Komisija nije odlučila za priznavanje tih gubitaka. ESB smatra da bi uzimanje u obzir povijesti gubitaka institucije podrazumijevalo veću osjetljivost na rizik i pokriće gubitaka u kapitalnim zahtjevima, čime bi se riješilo pitanje razlika u profilima rizičnosti institucija u vrlo osjetljivim pitanjima kao što su rizik provedbe, pranje novca ili kiberincidenti, te bi se time institucijama pružili veći poticaji za poboljšanje upravljanja operativnim rizikom. ESB bi stoga dao prednost provedbi u kojoj se interni multiplikator gubitka određuje na temelju povijesnih gubitaka institucije i postupno se uvodi.
- 3.3 ESB napominje da nadzorna tijela već sada moraju uzeti u obzir kvalitetu upravljanja rizicima, uključujući povijest gubitaka, pri definiranju profila rizičnosti i kapitalnih zahtjeva u okviru „postupka nadzorne procjene i ocjene” (SREP). U tom pogledu, korisnost predložene uske obveze nadzornih tijela da prate kvalitetu prikupljanja povijesnih gubitaka institucija barem svake tri godine trebalo bi procijeniti s obzirom na krajnju upotrebu tih povijesnih gubitaka u okviru, također s obzirom na činjenicu da je kvaliteta podataka samo jedan od mnogih ključnih čimbenika za upravljanje operativnim rizikom.

4. Tržišni rizik

- 4.1 U svojem Mišljenju od 8. studenoga 2017. o izmjenama okvira Unije za kapitalne zahtjeve za kreditne institucije i investicijska društva ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾ ESB je pozvao na dovoljno dugo razdoblje provedbe Bazelskih standarda o tržišnom riziku koji proizlazi iz temeljitog preispitivanja knjige trgovanja, uzimajući u obzir i daljnje izmjene Bazelskih standarda. Budući da su međunarodno dogovorena pravila sada dovršena, ESB pozdravlja prijedlog Komisije da se postojeći izvještajni zahtjevi pretvore u kapitalne zahtjeve.
- 4.2 ESB primjećuje da se prijedlogom Komisiji omogućuje da promijeni kalibraciju kapitalnih zahtjeva u okviru novog okvira za tržišni rizik te da za još dvije godine odgodi provedbu tog okvira. To bi moglo omogućiti smanjenje kapitalnih zahtjeva, čime bi se razlikovalo od standarda Basel III. ESB se zalaže za ograničavanje tih ovlasti na temelju ovog prijedloga. ESB smatra važnim da se ti standardi dosljedno primjenjuju na međunarodnoj razini i poziva na vjernu provedbu tih međunarodno dogovorenih standarda do 2025. To bi bilo važno kako bi se institucijama pružila jasnoća i osigurala pouzdanost jedinstvenih pravila EU-a, istodobno izbjegavajući negativne posljedice na interne planove provedbe institucija te na postupak podnošenja zahtjeva i odobrenja za interne modele. Neovisno o prethodno navedenom, moglo bi se razmotriti da Komisija 2025. predstavi izvješće o provedbi temeljitog preispitivanja knjige trgovanja u drugim jurisdikcijama, koje bi zakonodavcima Unije moglo poslužiti kao osnova za pripremu mogućih daljnjih koraka za osiguravanje jednakih uvjeta na globalnoj razini.

⁽¹³⁾ Vidi bilješku 1 u SCO30.5.

⁽¹⁴⁾ Mišljenje CON/2017/46 Europske središnje banke od 8. studenoga 2017. o izmjenama okvira Unije za kapitalne zahtjeve kreditnih institucija i investicijskih društava (SL C 34, 31.1.2018, str. 5).

4.3 ESB pozdravlja jasnoću predviđenu prijedlogom Komisije o minimalnoj učestalosti koja se primjenjuje u okviru transparentnog pristupa kada su subjekti za zajednička ulaganja uključeni u interne modele. Istodobno, ESB je zabrinut da bi takav tretman mogao dovesti do toga da neki rizici nisu uključeni u interni model te stoga predlaže dodavanje posebnog zahtjeva za utvrđivanje, mjerenje i praćenje relevantnih rizika u slučaju da se ne primjenjuje dnevni transparentni pristup.

5. Rizik prilagodbe kreditnom vrednovanju (CVA)

5.1 ESB sa zabrinutošću primjećuje da se prijedlogom Komisije ponovno ne razmatraju postojeća izuzeća koja je donijela Unija i podsjeća da su ta izuzeća ocijenjena kao značajna neusklađenost u prethodnom programu za procjenu regulatorne dosljednosti Bazelskog odbora u 2014 ⁽¹⁵⁾. ESB smatra da ta odstupanja nisu opravdana s bonitetnog stajališta te da su institucije izložene nepokrivenim rizicima od svojih transakcija izvedenicama s izuzetim drugim ugovornim stranama ⁽¹⁶⁾.

5.2 ESB ipak priznaje napore koje je Komisija uložila u rješavanje pitanja koja proizlaze iz otvorenih zaštita za CVA drugih ugovornih strana izuzetih iz EU-a tako što se institucijama omogućuje da dobrovoljno uključe te druge ugovorne strane u svoje regulatorne CVA-e ⁽¹⁷⁾ i utvrđuju nove izvještajne zahtjeve za druge ugovorne strane izuzete iz EU-a. Iako bi potonje moglo pomoći u poticanju boljih praksi upravljanja rizicima u institucijama, time se neće poboljšati njihova bonitetna situacija niti potaknuti tržišna disciplina. Kako bi se to postiglo, trebalo bi provesti zahtjev za objavljivanje informacija. Ako zakonodavna tijela Unije odluče zadržati postojeća izuzeća, ti prijedlozi pomažu donekle ublažiti negativne učinke takvih izuzeća, iako se njima znatno ne smanjuju rizici koje te izloženosti podrazumijevaju za bilance banaka.

6. Pristup zasnovan na internim rejting sustavima (IRB)

6.1 ESB pozdravlja predložene izmjene IRB pristupa za kreditni rizik, u skladu s konačnim paketom Basel III ⁽¹⁸⁾, jer se one smatraju potrebnima za održavanje osjetljivosti na rizik uz znatno smanjenje opsega varijabilnosti neopravdanog iznosa izloženosti ponderiranog rizikom (RWEA). ESB podržava prijedlog o zabrani i. primjene naprednog IRB pristupa („A-IRB”) za izloženosti prema velikim trgovačkim društvima, izloženosti prema kreditnim institucijama i investicijskim društvima te prema financijskim institucijama koje se tretiraju kao trgovačka društva i ii. primjene IRB pristupa za izloženosti na osnovi vlasničkih ulaganja. Isto tako, ESB podržava uvođenje donjih pragova na ulazne veličine za parametre rizika, čime će se osigurati minimalna razina konzervativnosti u parametrima modela i istodobno smanjiti nepotrebna varijabilnost RWEA-e.

6.2 Nadalje, ESB podržava dodatna pojašnjenja i poboljšanja povezana s procjenom PD-a, gubitka zbog nastanka statusa neispunjavanja obveza (LGD) i kreditnih konverzijskih faktora (CCF).

6.3 Međutim, ESB bi želio istaknuti neke nedosljednosti u prijedlogu koje bi mogle ometati opću pravilnu provedbu zahtjeva. Konkretno, kako bi se smanjio rizik od pogrešnog tumačenja, ESB preporučuje da se u različitim člancima izmijenjenog CRR-a dodatno usklade pojmovi koji se upotrebljavaju za utvrđivanje veličine korporativnih dužnika, kao što su „promet”, „prihodi” i „prodaja” ⁽¹⁹⁾.

6.4 Nadalje, potrebno je osigurati dosljednost između definicije nastanka statusa neispunjavanja obveza i procjene i provedbe parametara rizika. Posebno, s obzirom na provedbu IRB pristupa na razini kategorije izloženosti, kako je uveden izmijenjenim člankom 148., ESB želi naglasiti da se tom promjenom za izloženosti prema stanovništvu stvara

⁽¹⁵⁾ Bazelski odbor za nadzor banaka (2014) Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) - Assessment of Basel III regulations - European Union, dostupno na mrežnim stranicama Banke za međunarodne namire www.bis.org

⁽¹⁶⁾ To je istaknulo i Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (2019) Policy advice on the Basel III reforms on credit valuation adjustment (CVA) and market risk, Recommendation CVA2: CVA exemptions, str. 9., dostupno na mrežnim stranicama EBA-e www.eba.europa.eu

⁽¹⁷⁾ Vidi obrazloženje Komisije.

⁽¹⁸⁾ Vidi posebno Basel III: Finalising post-crisis reforms (bis.org).

⁽¹⁹⁾ Na primjer, u članku 142. stavku 1. točki 5.a „velika trgovačka društva” definirana su upućivanjem na metričku „prodaju”, dok su u novom članku 5. stavku 8. „mala i srednja poduzeća” definirana upućivanjem na metrički „promet”.

mogućnost primjene IRB pristupa za barem jednu od kategorija izloženosti iz članka 147. stavka 2. nove točke (d) podtočke i., točke (d) podtočke ii., točke (d) podtočke iii. i točke (d) podtočke iv. Istodobno, za izloženosti prema stanovništvu ESB napominje da se postojećim člankom 178. stavkom 1. institucijama omogućuje primjena definicije nastanka statusa neispunjavanja obveza na razini pojedinačne kreditne linije, a ne u odnosu na ukupne obveze dužnika. U tom pogledu, ako je definicija nastanka statusa neispunjavanja obveza za izloženosti prema stanovništvu definirana na razini dužnika, ESB preporučuje ograničavanje mogućnosti primjene IRB pristupa za sve kategorije izloženosti ili za nijednu kategoriju izloženosti iz članka 147. stavka 2. točke (d) podtočke i., točke (d) podtočke ii., točke (d) podtočke iii. i točke (d) podtočke iv., ne dovodeći u pitanje mogućnost zahtijevanja trajne djelomične primjene pod uvjetima iz članka 150.

- 6.5 Nadalje, u pogledu novih zahtjeva za procjene PD-a, ESB smatra da bi se dodatnim određivanjem vremenskog okvira za dodjele rejtinga, kako je predloženo konačnim standardima Basel III, osigurala odgovarajuća diferencijacija rizika unatoč nepovoljnim gospodarskim uvjetima i povećala usporedivost imovine ponderirane rizikom među institucijama. Osim toga, u prijedlog su uvedene određene razlike između zahtjeva za procjene PD-a za izloženosti prema stanovništvu i zahtjeva za procjene PD-a za izloženosti prema trgovačkim društvima i institucijama, što može otežati pravilno tumačenje od strane institucija. U tom kontekstu ESB preporučuje daljnje pojednostavnjenje zahtjeva u odnosu na te vrste izloženosti.

7. Treći stup objavljivanje i izvješćivanje

- 7.1 ESB pozdravlja cilj novog integriranog središta kojim upravlja Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) za objave kreditnih institucija u okviru trećeg stupa, čiji je cilj smanjiti opterećenje za institucije i svim dionicima olakšati upotrebu informacija iz trećeg stupa. Nadzorna tijela imala bi koristi od centraliziranog središta za objavljivanje jer bi im se olakšala uloga u osiguravanju kvalitete informacija iz trećeg stupa. Međutim, ESB napominje da se u prijedlogu primjenjuju različiti pristupi u pogledu kvantitativne javne objave malih i jednostavnih institucija i većih institucija. Za male i jednostavne institucije EBA će se koristiti nadzornim izvješćivanjem za sastavljanje odgovarajuće kvantitativne javne objave na temelju unaprijed definiranog raspoređivanja. Za veće institucije trebalo bi razviti novi postupak objave informacija, što bi dovelo do dvostrukog izvješćivanja o točkama podataka jer se zahtjevi u pogledu podataka iz trećeg stupa preklapaju s nadzornim izvješćivanjem. EBA će zatim primiti te nove obrasce „u elektroničkom obliku” i morat će ih objaviti istog dana kada ih primi. ESB smatra da bi se pristup koji se koristi za male i jednostavne institucije za kvantitativne objave mogao primijeniti na sve institucije, bez obzira na njihovu veličinu i složenost, s ciljem smanjenja tereta izvješćivanja za sve institucije. ESB napominje i da vremenski okvir u kojem EBA objavljuje informacije iz trećeg stupa na centraliziranom središtu ne omogućuje usklađivanje nadzornog izvješćivanja i informacija o objavi u okviru trećeg stupa, što bi moglo dovesti do dodatnog radnog opterećenja za nadzorna tijela i do zbunjenosti za ulagatelje i druge korisnike informacija iz trećeg stupa. U skladu s istom logikom, kako bi se osigurala dosljednost, politika ponovnog podnošenja EBA-i predviđena u izmijenjenom članku 434.a ne bi trebala biti ograničena na javne objave, već bi trebala obuhvaćati i nadzorno izvješćivanje.

- 7.2 Nadalje, kvalitativne objave i neke kvantitativne objave ⁽²⁰⁾ ne mogu se izdvojiti iz nadzornog izvješćivanja na temelju unaprijed definiranog raspoređivanja. To se pitanje odnosi i na male i jednostavne institucije te na druge institucije. Stoga bi trebalo pojasniti postupak podnošenja takvih objava EBA-i. ESB također predviđa moguće poteškoće za EBA-u pri objedinjavanju i usporedbi kvalitativnih informacija zbog njihove nestrukturirane prirode.

- 7.3 ESB napominje da se predloženim izmjenama CRD-a predviđa izmjena članka 106. CRD-a kako bi se nadležna tijela ovlastila da od institucija koje nisu male i jednostavne institucije zahtijevaju da EBA-i dostave informacije o objavi radi njihove objave na centraliziranim mrežnim stranicama EBA-e. Ova izmjena CRD-a postala bi suvišna ako se tekst CRR-a izmijeni u smjeru predloženom u stavku 7.1.

8. Okolišni, socijalni i upravljački rizici

- 8.1 Bolja integracija okolišnih, socijalnih i upravljačkih rizika u bonitetni okvir ključna je za povećanje otpornosti bankarskog sektora. ESB će u svojem mišljenju o predloženim izmjenama CRD-a ⁽²¹⁾ iznijeti sveobuhvatne primjedbe o prijedlozima koji se odnose na okolišne, socijalne i upravljačke rizike. Konkretno, kad je riječ o predloženim izmjenama CRR-a, ESB pozdravlja prijedlog Komisije o uvođenju usklađenih definicija ekoloških, socijalnih i

⁽²⁰⁾ Na primjer, kada je riječ o objavama ESG-a i IRRBB-a.

⁽²¹⁾ Vidi gornju bilješku 10.

upravljačkih rizika i cijeni namjeru da se definicije usklade s definicijama koje je EBA predložila u svojem izvješću o upravljanju okolišnim, socijalnim i upravljačkim rizicima za kreditne institucije i investicijska društva i njihovu nadzoru ⁽²²⁾. Međutim, ESB primjećuje određena odstupanja u tekstu predloženih definicija u odnosu na tekst koji upotrebljava EBA. Definicije EBA-e šire su i obuhvaćaju sve negativne učinke, a ne samo gubitke. Slijedom toga, one vjernije odražavaju prirodu okolišnih, socijalnih i upravljačkih rizika, koji se, među ostalim, ostvaruju strateškim i reputacijskim rizikom. Ti rizici mogu, na primjer, potaknuti manji opseg poslovanja i utjecati na održivost i sposobnost opstanka institucije. Stoga ESB predlaže doradu teksta definicija kako bi se osigurala bolja usklađenost s definicijama koje je predložila EBA.

- 8.2 ESB pozdravlja prijedlog izmjene članka 430. kojim se od institucija zahtijeva da svoja nadležna tijela izvješćuju o svojoj izloženosti okolišnim, socijalnim i upravljačkim rizicima. Budući da izvješćivanje o relevantnim kvalitativnim i kvantitativnim informacijama o okolišnim, socijalnim i upravljačkim rizicima olakšava nadzor nad tim rizicima, ESB poziva zakonodavna tijela Unije i EBA-u da osiguraju provedbu predloženog izvještajnog zahtjeva što je prije moguće. ESB napominje da će se na takvo izvješćivanje primjenjivati načelo proporcionalnosti kako je navedeno u uvodnoj izjavi 40. predloženih izmjena CRR-a.
- 8.3 ESB se slaže s uvodnom izjavom 40. predloženih izmjena CRR-a u kojoj se navodi da izloženost okolišnim, socijalnim i upravljačkim rizicima nije nužno proporcionalna veličini i složenosti institucije. Stoga je nužno da tržišta i nadzorna tijela dobiju odgovarajuće podatke od svih subjekata izloženih tim rizicima, neovisno o njihovoj veličini. Stoga ESB snažno podupire prijedlog da se zahtjevi za objavljivanje u vezi s okolišnim, socijalnim i upravljačkim rizicima iz članka 449.a primjenjuju na sve institucije. ESB podržava prijedlog Komisije da se učestalost i pojedinosti zahtjeva za objavu prilagode veličini i složenosti institucija kako bi se na odgovarajući način uzelo u obzir načelo proporcionalnosti. ESB napominje da je važno osigurati odgovarajuću dosljednost između zahtjeva za objavu okolišnih, socijalnih i upravljačkih rizika za institucije i drugih inicijativa u području objavljivanja (npr. Direktiva o korporativnom izvješćivanju o održivosti) u smislu da bi se takvim inicijativama institucijama trebalo omogućiti da na odgovarajući način procijene svoje rizike i ispune svoje obveze objavljivanja.
- 8.4 ESB također snažno podupire prijedlog da se pomakne rok do kojeg EBA mora podnijeti svoje izvješće o bonitetnom tretmanu izloženosti koje podliježu učincima okolišnih i/ili socijalnih čimbenika u skladu s člankom 501.c. ESB snažno podupire taj rad i smatra da bi se pokretanjem ovog izvješća dodatno podržao doprinos EU-a raspravi o međunarodnoj politici o tim pitanjima.

Na mjestima gdje ESB preporučuje izmjenu predloženih izmjena CRR-a, poseban prijedlog nacрта naveden je u posebnom tehničkom radnom dokumentu uz obrazloženje dano u tu svrhu. Tehnički radni dokument dostupan je na engleskom jeziku na EUR-Lexu.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 24. ožujka 2022.

Predsjednica ESB-a
Christine LAGARDE

⁽²²⁾ Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (2021) Izvješće EBA-e o upravljanju okolišnim, socijalnim i upravljačkim rizicima za kreditne institucije i investicijska društva i nadzoru nad njima (EBA/REP/2021/18) dostupno na mrežnim stranicama EBA-e www.eba.europa.eu