

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

PREPORUKE

EUROPSKI ODBOR ZA SISTEMSKE RIZIKE

UPOZORENJE EUROPSKOG ODBORA ZA SISTEMSKE RIZIKE

od 22. rujna 2022.

o slabostima u financijskom sustavu Unije

(ESRB/2022/7)

(2022/C 423/01)

OPĆI ODBOR EUROPSKOG ODBORA ZA SISTEMSKE RIZIKE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru ⁽¹⁾, a posebno njegov Prilog IX.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1092/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o makrobonitetnom nadzoru financijskog sustava Europske unije i osnivanju Europskog odbora za sistemske rizike ⁽²⁾, a posebno njezin članak 3. stavak 2 točku (c) te članke 16. i 18.,

uzimajući u obzir Odluku ESRB/2011/1 Europskog odbora za sistemske rizike od 20. siječnja 2011. o donošenju Poslovnika Europskog odbora za sistemske rizike ⁽³⁾, a osobito njezin članak 18.,

budući da:

- (1) Financijski sustav Unije dosad se pokazao otpornim na rastuće geopolitičke napetosti i gospodarsku nesigurnost. Međutim, od početka 2022. porasla je vjerojatnost ostvarivanja scenarija rizika od izvanrednih događaja te je još veća zbog nedavnih geopolitičkih kretanja. Rizici za financijsku stabilnost mogu se pojaviti istodobno, pri čemu u međusobnoj interakciji povećavaju međusobni učinak. Porast geopolitičkih napetosti prouzročio je povećanje cijena energije, a time i financijske poteškoće za poduzeća i kućanstva koja se još uvijek oporavljaju od negativnih gospodarskih posljedica pandemije bolesti COVID-19. Osim toga, zbog inflacije koja je veća od očekivane postrožuju se financijski uvjeti.
- (2) Ta kretanja negativno utječu na makroekonomske izgleda Unije. Prognoze rasta bruto domaćeg proizvoda (BDP) za 2023. korigirane su naniže te je porasla vjerojatnost pojave recesije tijekom zime 2022./2023. Negativni rizici razlikuju se među državama članicama, posebno zbog različitog stupnja njihove ovisnosti o uvozu energije iz Rusije i različitog intenziteta proizvodnih lanaca u pogledu potrošnje energije. Općenito, vjerojatnost ostvarivanja scenarija rizika od izvanrednih događaja ovisi o daljnjoj eskalaciji geopolitičkih napetosti, opsegu i trajanju pada gospodarske aktivnosti i postojanosti visoke inflacije.

⁽¹⁾ SL L 1, 3.1.1994., str. 3.

⁽²⁾ SL L 331, 15.12.2010., str. 1.

⁽³⁾ SL C 58, 24.2.2011., str. 4.

- (3) Europski odbor za sistemske rizike (ESRB) izrazio je zabrinutost zbog povećane nesigurnosti i porasta vjerojatnosti ostvarivanja scenarija rizika od izvanrednih događaja ranije ove godine (*). Zbog daljnjeg porasta rizika za financijsku stabilnost u ovom je trenutku opravdano izdavanje općeg upozorenja u skladu s mandatom ESRB-a. Utvrđena su tri ozbiljna sistemska rizika za financijsku stabilnost.
- (4) Kao prvo, pogoršanje makroekonomskih izgleda u kombinaciji sa strožim uvjetima financiranja podrazumijeva ponovno povećanje stresa u bilanci za nefinancijska društva i kućanstva, posebno u sektorima i državama članicama koji su najviše pogođeni sve bržim rastom cijena energije. Ta kretanja negativno utječu na sposobnost otplate duga nefinancijskih poduzeća i kućanstava.
- (5) Kao drugo, rizici za financijsku stabilnost koji proizlaze iz naglog pada cijena imovine i dalje su ozbiljni, što može izazvati velike tržišne gubitke koji, pak, mogu povećati volatilnost tržišta i stvoriti pritiske na likvidnost. Osim toga, povećanje razine i volatilnosti cijena energije i robe dovelo je do velikih maržnih poziva za sudionike na tim tržištima, što je nekim sudionicima stvorilo pritisak na likvidnost.
- (6) Treće, pogoršanje makroekonomskih izgleda negativno utječe na kvalitetu imovine i izgleda za profitabilnost kreditnih institucija. Iako je europski bankarski sektor u cjelini dobro kapitaliziran, znatno pogoršanje makroekonomskih izgleda značilo bi ponovno povećanje kreditnog rizika u vrijeme kad neke kreditne institucije još uvijek rješavaju probleme s kvalitetom imovine povezane s pandemijom bolesti COVID-19. Na otpornost kreditnih institucija utječu i strukturni čimbenici, uključujući višak kapaciteta, tržišno natjecanje s novim pružateljima financijskih usluga te izloženost kiberrizicima i klimatskim rizicima.
- (7) Osim tih triju ozbiljnih sistemskih rizika za financijsku stabilnost, ESRB je utvrdio i sljedeće povećane sistemske rizike.
- (8) Slabosti u sektoru stambenih nekretnina dodatno su porasle u mnogim državama članicama u prvoj polovini 2022. zbog naglog rasta cijena stambenih nekretnina i hipotekarnih kredita, što upućuje na daljnje povećanje cikličkih rizika. Međutim, može se očekivati da će porast kamatnih stopa na hipotekarne kredite i narušavanje sposobnosti otplate duga zbog pada realnog dohotka kućanstava stvarati pritisak na smanjenje cijena stambenih nekretnina i dovesti do ostvarivanja cikličkih rizika.
- (9) Zbog pogoršanja makroekonomskih izgleda povećavaju se i izazovi za sektor komercijalnih nekretnina zbog sve većih troškova financiranja i građevinskih cijena, uskih grla u opskrbi građevinskim materijalima te strukturnih trendova kao što je smanjena potražnja za uredskim prostorom. S obzirom na to da su profitne marže u sektoru poslovnih nekretnina u Uniji već niske, zbog tih bi kretanja neki postojeći ili planirani projekti ulaganja u poslovne nekretnine mogli postati neprofitabilni, čime bi se povećali rizici od neispunjavanja obveza i povećala zabrinutost u pogledu neprihodonosnih kredita povezanih s poslovnim nekretninama, koji su već visoki a i dalje rastu.
- (10) Rat u Ukrajini povećao je vjerojatnost pojave kiberincidenata velikih razmjera koji mogu poremetiti ključnu gospodarsku i financijsku infrastrukturu i narušiti pružanje ključnih gospodarskih i financijskih usluga.
- (11) Usporavanje gospodarskog rasta i pooštavanje financijskih uvjeta negativno utječu na srednjoročnu dinamiku državnog duga. Visoka javna zaduženost i dalje je jedna od glavnih makroekonomskih slabosti u nekoliko država članica.
- (12) Povećanje sistemskih rizika za financijsku stabilnost zahtijeva odlučan odgovor politike. Očuvanje ili jačanje otpornosti financijskog sektora Unije i dalje je ključno kako bi se osigurala njegova sposobnost pružanja potpore realnom gospodarstvu ako i kada se ostvare rizici za financijsku stabilnost.

(*) Priopćenje za javnost od 31. ožujka 2022. nakon 45. redovnog sastanka Općeg odbora ESRB-a održanog 24. ožujka 2022. i priopćenje za javnost od 30. lipnja 2022. nakon 46. redovitog sastanka Općeg odbora ESRB-a održanog 23. lipnja 2022., dostupna na internetskim stranicama ESRB-a www.esrb.europa.eu

- (13) Unijina i nacionalna nadzorna tijela u bankarskom i nebankarskom financijskom sektoru pridonose otpornosti financijskog sektora Unije blisko međusobno surađujući u praćenju i otklanjanju ranjivosti financijskog sustava i institucija u njihovoj nadležnosti. Nadležna tijela trebala bi primijeniti cijeli niz mikrobonitetnih i makrobonitetnih alata kako bi obuzdala te rizike i ublažila njihov učinak ako se pojave. Ako makrobonitetni alati nisu dostupni, tijela će možda morati iskoristiti svoje nadzorne ovlasti kako bi ublažila rizike za financijsku stabilnost i osigurala pravilno funkcioniranje tržišta. Bliska koordinacija među nadležnim tijelima povećala bi učinkovitost i djelotvornost odgovora politika, posebno radi rješavanja međusektorskih i prekograničnih rizika, čime bi se izbjegli procikličnost, fragmentacija tržišta i negativni vanjski učinci za ostale države članice.
- (14) Kreditne institucije mogu djelovati kao prva linija obrane tako što osiguravaju da njihove prakse rezerviranja i planiranje kapitala pravilno uzimaju u obzir očekivane i neočekivane gubitke koji mogu biti rezultat pogoršanja okruža rizika. To uključuje proaktivnu i redovitu prilagodbu njihovih projekcija vlastitog kapitala u skladu s osnovnim i nepovoljnim scenarijima. Potonji bi trebali odražavati dovoljno konzervativne i ažurirane makroekonomske scenarije, uz pretpostavku ozbiljnog, ali vjerojatnog stresa tijekom duljih razdoblja. Kreditne institucije trebale bi osigurati i dobru vidljivost svojih kratkoročnih likvidnosnih rizika i konkretnih kriznih planova za rješavanje tih rizika. To je ključno i kako bi se prebrodili materijalizirani rizici za financijsku stabilnost i kako bi se očuvalo povjerenje tržišta u kreditne institucije.
- (15) Nadopunjavanje razboritih praksi upravljanja rizicima kreditnih institucija, mikrobonitetnih i makrobonitetnih zaštitnih slojeva kapitala koji su u skladu s prevladavajućom razinom rizika pridonosi osiguranju otpornosti kreditnih institucija. Neka nacionalna tijela već su postrojila makrobonitetne politike, dok druga trenutačno istražuju bi li se mogle provesti makrobonitetne politike kako bi se otklonile slabosti. Očuvanjem ili daljnjim jačanjem makrobonitetnih zaštitnih slojeva pružila bi se potpora otpornosti kreditnih institucija i omogućilo bi se tijelima da oslobode te zaštitne slojeve ako i kada se rizici ostvare i počnu negativno utjecati na bilance kreditnih institucija. Time bi se pak ojačala sposobnost kreditnih institucija da apsorbiraju gubitke, uz istodoban nastavak pružanja ključnih usluga realnom gospodarstvu. Odluke o makrobonitetnoj politici trebale bi se donositi uzimajući u obzir posebne makrofinancijske izglede svake države članice i uvjete bankarskog sektora kako bi se ograničio rizik procikličnosti.
- (16) Potrebno je rješavati i rizike za financijsku stabilnost izvan bankarskog sektora. Za to je potrebno otkloniti slabosti i povećati otpornost nebankovnih financijskih institucija i tržišnog financiranja. Rješavanje problema pritiska na likvidnost i financiranje nefinancijskih društava koja sudjeluju na tržištima energetske izvedenice od ključne je važnosti. Međutim, bonitetne zahtjeve za središnje poravnanje ne bi trebalo ublažiti. Osim toga, posebnu pozornost trebalo bi posvetiti strukturnim likvidnosnim neusklađenostima u određenim vrstama investicijskih fondova. Upravitelje fondova trebalo bi poticati i na upotrebu alata za upravljanje likvidnošću ovisno o potrebi. Nadalje, kad je riječ o osiguranju, preopterećene bilance kućanstava povećavaju rizik od isteka ugovora o osiguranju, čime se potencijalno povećava razlika u zaštiti, ali i praćenje likvidnosti čini relevantnim.
- (17) Osiguravajući da njihove prakse upravljanja rizicima na odgovarajući način odražavaju pogoršanje u okružju rizika te vodeći računa o smjernicama i očekivanjima nadzornih tijela, same nebankovne financijske institucije mogu dodatno ojačati svoju otpornost i pomoći u sprečavanju ostvarivanja scenarija rizika od izvanrednih događaja. Na primjer, za investicijske fondove to znači pomno praćenje i rješavanje mogućih prekomjernih likvidnosnih neusklađenosti ili financijske poluge; za središnje druge ugovorne strane, članove sustava poravnanja i njihove klijente to znači praćenje izloženosti izvedenicama i rješavanje koncentracijskog rizika i procikličnosti u praksama prikupljanja iznosa nadoknade duž lanca središnjih drugih ugovornih strana, članova sustava poravnanja i njihovih klijenata; dok za osiguravatelje to znači posvećivanje posebne pozornosti tržišnim i likvidnosnim rizicima, koji bi se mogli ostvariti u scenariju povećane volatilnosti tržišta i velike nesigurnosti.

- (18) ESRB je u više navrata istaknuo ^(?) da nedostatak alata otežava sposobnost nadležnih tijela da se suoče s rizicima za financijsku stabilnost izvan bankarskog sektora. Istaknuo je potrebu da se nadležnim tijelima osiguraju takvi alati, primjerice u kontekstu preispitivanja bonitetnih pravila kojima se uređuju investicijski fondovi i osiguravatelji. Zbog trenutačnog okružja povećanog rizika to je potrebno učiniti što hitnije,

DONIO JE OVO UPOZORENJE:

ODJELJAK 1.

Upozorenje

Financijski sustav Unije dosad se pokazao otpornim unatoč rastućim geopolitičkim i gospodarskim nesigurnostima. Međutim, Europski odbor za sistemske rizike (ESRB) utvrdio je niz ozbiljnih rizika za financijsku stabilnost. Ti se rizici mogu pojaviti istodobno, pri čemu u međusobnoj interakciji povećavaju međusobni učinak. Od početka 2022. porasla je vjerojatnost ostvarivanja scenarija rizika od izvanrednih događaja te je još veća zbog nedavnih geopolitičkih kretanja koja utječu na cijene i ponudu energije, što znači ponovno povećanje stresa u bilanci za poduzeća i kućanstva. Nadalje, zbog inflacije koja je veća od očekivane postrožuju se financijski uvjeti, što može povećati stres u financijskom sektoru.

Znatno pogoršanje gospodarske aktivnosti moglo bi dovesti do ponovnog povećanja kreditnog rizika u vrijeme kada neke kreditne institucije još uvijek rješavaju probleme s kvalitetom imovine povezane s pandemijom bolesti COVID-19, a koji su dosad bili ograničeni zbog opsežnih mjera javne potpore. Osim toga, rizici za financijsku stabilnost koji proizlaze iz naglog pada cijena imovine i dalje su ozbiljni. Povećanje kamatnih stopa na hipotekarne kredite i smanjenje sposobnosti otplate duga zbog pada realnog dohotka kućanstava mogli bi stvoriti pritisak na smanjenje cijena stambenih nekretnina. To bi pak moglo potaknuti ostvarivanje akumuliranih cikličkih rizika na tržištima nekretnina. Osim toga, povećala se vjerojatnost utjecaja kiberincidenata velikih razmjera na financijski sustav.

S obzirom na povećanje sistemskih rizika za financijsku stabilnost, ESRB smatra da je potrebno da se institucije privatnog sektora, sudionici na tržištu i nadležna tijela nastave pripremati za ostvarivanje scenarija rizika od izvanrednih događaja. Očuvanje ili jačanje otpornosti financijskog sektora Unije i dalje je ključno kako bi financijski sustav i dalje mogao pružati potporu realnom gospodarstvu ako i kada se ostvare rizici za financijsku stabilnost. Bliska koordinacija među nadležnim tijelima i razborite prakse upravljanja rizicima u svim financijskim sektorima i sudionicima na tržištu i dalje su ključni za učinkovito otklanjanje slabosti, uz izbjegavanje fragmentacije tržišta i negativnih vanjskih učinaka za ostale države članice.

Kreditne institucije mogu djelovati kao prva linija obrane tako što osiguravaju da njihove prakse rezerviranja i planiranje kapitala pravilno uzimaju u obzir očekivane i neočekivane gubitke koji mogu biti rezultat pogoršanja okružja rizika. To uključuje proaktivnu i redovitu prilagodbu njihovih projekcija vlastitog kapitala u skladu s osnovnim i nepovoljnim scenarijima. Potonji bi trebali odražavati dovoljno konzervativne i ažurirane makroekonomske scenarije, uz pretpostavku ozbiljnog, ali vjerojatnog stresa tijekom duljih razdoblja. Nadalje, predviđanjem kratkoročnih likvidnosnih rizika i pripremom za njih, kreditne institucije osiguravaju svoju neposrednu otpornost ako se bilo koji od prethodno navedenih rizika ostvari.

Nadopunjavanje razboritih praksi upravljanja rizicima kreditnih institucija, mikrobonetnih i makrobonetnih zaštitnih slojeva kapitala koji su u skladu s prevladavajućom razinom rizika pridonosi osiguranju otpornosti bankarskog sektora. Očuvanjem ili daljnjim jačanjem makrobonetnih zaštitnih slojeva pružila bi se potpora otpornosti kreditnih institucija i omogućilo bi se tijelima da oslobode te zaštitne slojeve ako i kada se rizici ostvare i počnu negativno utjecati na bilance kreditnih institucija. Istodobno, odluke o makrobonetnoj politici trebale bi se donositi uzimajući u obzir posebne makrofinancijske izgleda države članice i uvjete bankarskog sektora kako bi se ograničio rizik procikličnosti.

^(?) Preporuka ESRB/2017/6 Europskog odbora za sistemske rizike od 7. prosinca 2017. o likvidnosnim rizicima i rizicima financijske poluge u investicijskim fondovima (SL C 151, 30.4.2018., str. 1.). Macroprudential policy beyond banking: strateški dokument ESRB-a od 19. srpnja 2016.; Odgovor ESRB-a na savjetodavni dokument Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) o preispitivanju direktive Solventnost II od 17. siječnja 2020.; i Odgovor na savjetovanje Europske komisije o preispitivanju direktive Solventnost II od 16. listopada 2020., dostupni na internetskim stranicama ESRB-a www.esrb.europa.eu

Potrebno je rješavati i rizike za financijsku stabilnost izvan bankarskog sektora. Za to je potrebno otkloniti slabosti i povećati otpornost nebankovnih financijskih institucija i tržišnog financiranja. Ako makrobonitetni alati nisu dostupni, tijela će možda morati iskoristiti svoje nadzorne ovlasti kako bi ublažila posljedice ostvarivanja rizika za financijsku stabilnost i osigurala pravilno funkcioniranje tržišta. Nadležna tijela trebala bi i nastaviti pomno pratiti rizike i, prema potrebi, jačati nadzorni dijalog s nebankovnim nadziranima financijskim institucijama. Osiguravajući da njihove prakse upravljanja rizicima na odgovarajući način odražavaju povećane rizike te vodeći računa o smjernicama i očekivanjima nadzornih tijela, nebankovne financijske institucije mogu dodatno ojačati svoju otpornost.

Izvan financijskog sektora, potrebno je rješavati i problem pritiska na likvidnost nefinancijskih društava koja sudjeluju na tržištima energetske izvedenice. Međutim, to ne bi trebalo činiti na štetu ublažavanja bonitetnih zahtjeva za središnje klirinške sustave.

ODJELJAK 2.

Definicije

Za potrebe ove Preporuke primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) „nadležna tijela” znači:

- ESB za zadaće koje su mu dodijeljene u skladu s člankom 4. stavkom 1., člankom 4. stavkom 2. i člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 ⁽⁶⁾;
- europska nadzorna tijela;
- nacionalna nadzorna tijela;
- imenovana tijela u skladu s glavom VII. poglavljem 4. Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁷⁾ ili člankom 458. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁸⁾;

(b) „europska nadzorna tijela” znači europsko nadzorno tijelo (Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo, EBA) koje je osnovano Uredbom (EU) br. 1093/2010 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁹⁾, zajedno s europskim nadzornim tijelom (Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje, EIOPA) koje je osnovano Uredbom (EU) br. 1094/2010 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁰⁾ i europskim nadzornim tijelom (Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala, ESMA) koje je osnovano Uredbom (EU) br. 1095/2010 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹¹⁾;

⁽⁶⁾ Uredba Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL L 287, 29.10.2013., str. 63.).

⁽⁷⁾ Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL L 176, 27.6.2013., str. 338.).

⁽⁸⁾ Uredba (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL L 176, 27.6.2013., str. 1.).

⁽⁹⁾ Uredba (EU) br. 1093/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), kojom se izmjenjuje Odluka br. 716/2009/EZ i stavlja izvan snage Odluka Komisije 2009/78/EZ (SL L 331, 15.12.2010., str. 12.).

⁽¹⁰⁾ Uredba (EU) br. 1094/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju Europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje), o izmjeni Odluke br. 716/2009/EZ i o stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2009/79/EZ (SL L 331, 15.12.2010., str. 48.).

⁽¹¹⁾ Uredba br. 1095/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala), o izmjeni Odluke br. 716/2009/EZ, i o stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2009/77/EZ (SL L 331, 15.12.2010., str. 84.).

- (c) „nacionalno nadležno tijelo” znači nadležno ili nacionalno tijelo u državi članici kako je određeno u članku 4. stavku 1. točki 40. Uredbe (EU) br. 575/2013 i članku 3. stavku 1. točki 36. Direktive 2013/36/EU; u članku 13. točki 10. Direktive 2009/138/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹²⁾, u članku 67. stavku 1. Direktive 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹³⁾ i u članku 22. stavku 1. Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁴⁾.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 22. rujna 2022.

Voditelj Tajništva ESRB-a,
u ime Općeg odbora ESRB-a,
Francesco MAZZAFERRO

⁽¹²⁾ Direktiva 2009/138/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II) (SL L 335, 17.12.2009., str. 1.).

⁽¹³⁾ Direktiva 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištima financijskih instrumenata te o izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU (SL L 173, 12.6.2014., str. 349.).

⁽¹⁴⁾ Uredba (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o OTC izvedenicama, središnjoj drugoj ugovornoj strani i trgovinskom repozitoriju (SL L 201, 27.7.2012., str. 1.).