

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

PRIPOROČILA

EVROPSKI ODBOR ZA SISTEMSKA TVEGANJA

OPOZORILO EVROPSKEGA ODBORA ZA SISTEMSKA TVEGANJA

z dne 22. septembra 2022

o ranljivostih v finančnem sistemu Unije

(ESRB/2022/7)

(2022/C 423/01)

SPLOŠNI ODBOR EVROPSKEGA ODBORA ZA SISTEMSKA TVEGANJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru ⁽¹⁾ in zlasti Priloge IX k Sporazumu,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1092/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o makrobonitetnem nadzoru nad finančnim sistemom Evropske unije in ustanovitvi Evropskega odbora za sistemska tveganja ⁽²⁾ ter zlasti člena 3(2)(c) in členov 16 in 18 Uredbe,

ob upoštevanju Sklepa Evropskega odbora za sistemska tveganja ESRB/2011/1 z dne 20. januarja 2011 o sprejetju Poslovnika Evropskega odbora za sistemska tveganja ⁽³⁾ in zlasti člena 18 Sklepa,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Finančni sistem Unije se je doslej izkazal za odpornega na vse večje geopolitične napetosti in gospodarsko negotovost. Vendar se je verjetnost uresničitve tveganja skrajnih dogodkov (dogodkov z roba statistične porazdelitve) od začetka leta 2022 povečala, položaj pa se je zaradi nedavnih geopolitičnih dogodkov še poslabšal. Tveganja za finančno stabilnost se lahko uresničijo hkrati in z medsebojno interakcijo okrepijo vpliv posameznega tveganja. Naraščajoče geopolitične napetosti so povzročile zvišanje cen energije, kar je povzročilo finančne težave podjetjem in gospodinjstvom, ki še vedno okrevajo po negativnih gospodarskih posledicah pandemije COVID-19. Poleg tega nepričakovano visoka inflacija zaostrejuje finančne pogoje.
- (2) Ta gibanja negativno vplivajo na makroekonomske obete v Uniji. Napovedi rasti bruto domačega proizvoda (BDP) so bile za leto 2023 popravljene navzdol, verjetnost recesije pozimi 2022/2023 pa se je povečala. Tveganje poslabšanja rezultatov se med državami članicami razlikuje, zlasti ker so različno odvisne od uvoza energije iz Rusije in zaradi različne energetske intenzivnosti proizvodnih verig. Nasploh je verjetnost uresničitve tveganja skrajnih dogodkov odvisna od nadaljnega stopnjevanja geopolitičnih napetosti, obsega in trajanja gospodarskega upada ter nadaljnje visoke inflacije.

⁽¹⁾ UL L 1, 3.1.1994, str. 3.

⁽²⁾ UL L 331, 15.12.2010, str. 1.

⁽³⁾ UL C 58, 24.2.2011, str. 4.

- (3) Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB) je na začetku letošnjega leta izrazil zaskrbljenost zaradi povečane negotovosti in večje verjetnosti uresničitve tveganja skrajnih dogodkov (*). Zaradi nadaljnjega naraščanja tveganj za finančno stabilnost je zdaj upravičeno izdati splošno opozorilo v skladu z mandatom ESRB. Ugotovljena so bila tri resna sistemska tveganja za finančno stabilnost.
- (4) Prvič, poslabšanje makroekonomskih obetov skupaj z zaostrovanjem pogojev financiranja pomeni ponovno povečanje obremenitev za bilance stanja nefinančnih družb in gospodinjstev, zlasti v sektorjih in državah članicah, ki jih hitro naraščajoče cene energije najbolj prizadenejo. Ta gibanja negativno vplivajo na sposobnost nefinančnih družb in gospodinjstev za servisiranje dolgov.
- (5) Drugič, še naprej so visoka tveganja za finančno stabilnost zaradi strmega padca cen premoženja. To lahko povzroči velike izgube iz vrednotenja po tekočih tržnih cenah, kar lahko poveča volatilnost na trgu in povzroči pritiske na likvidnost. Poleg tega sta povečanje ravni in volatilnosti cen energentov in primarnih surovin povzročila obsežne pozive h kritju za udeležence na teh trgih. To je ustvarilo pritiske na likvidnost nekaterih udeležencev.
- (6) Tretjič, poslabšanje makroekonomskih obetov negativno vpliva na kakovost sredstev in obete glede dobičkonosnosti kreditnih institucij. Čeprav je evropski bančni sektor kot celota dobro kapitaliziran, bi izrazito poslabšanje makroekonomskih obetov pomenilo ponovno povečanje kreditnega tveganja v času, ko nekatere kreditne institucije še vedno rešujejo težave s kakovostjo sredstev, povezane s pandemijo COVID-19. Na odpornost kreditnih institucij vplivajo tudi strukturni dejavniki, vključno s presežno zmogljivostjo, konkurenco novih ponudnikov finančnih storitev ter izpostavljenostjo kibernetiskim in podnebnim tveganjem.
- (7) ESRB je poleg teh treh resnih sistemskih tveganj za finančno stabilnost ugotovil tudi naslednja povišana sistemska tveganja.
- (8) Ranljivosti v sektorju stanovanjskih nepremičnin so se v prvi polovici leta 2022 v številnih državah članicah še povečale zaradi živahne rasti cen stanovanjskih nepremičnin in hipotekarnih posojil, zaradi česar se dodatno kopičijo ciklična tveganja. Vendar se lahko pričakuje, da bodo naraščajoče hipotekarne obrestne mere in poslabšanje sposobnosti servisiranja dolgov zaradi zmanjšanja realnega dohodka gospodinjstev povzročili pritisk na nižanje cen stanovanj in uresničenje cikličnih tveganj.
- (9) Poslabšanje makroekonomskih obetov stopnjuje tudi izzive za sektor poslovnih nepremičnin, in sicer zaradi naraščajočih stroškov financiranja in cen gradnje, ozkih grl pri ponudbi gradbenega materiala ter strukturnih trendov, kot je manjše povpraševanje po pisarniških prostorih. Ker so stopnje dobička v sektorju poslovnih nepremičnin v Uniji že zdaj nizke, bi lahko zaradi teh gibanj nekateri obstoječi ali načrtovani naložbeni projekti za poslovne nepremičnine postali nedobičkonosni, kar bi povečalo tveganje neplačila in zaskrbljenost glede nedonosnih posojil, povezanih s poslovnimi nepremičninami, ki so že zdaj visoka in se še povečujejo.
- (10) Zaradi vojne v Ukrajini se je povečala verjetnost obsežnih kibernetiskih incidentov, ki lahko povzročijo motnje v kritični gospodarski in finančni infrastrukturi ter ovirajo zagotavljanje ključnih gospodarskih in finančnih storitev.
- (11) Upočasnitev gospodarske rasti in zaostrovanje finančnih pogojev negativno vplivata na srednjeročno dinamiko državnega dolga. Visok javni dolg je še vedno med glavnimi makroekonomskimi ranljivostmi v več državah članicah.
- (12) Povečanje sistemskih tveganj za finančno stabilnost zahteva odločen odziv politike. Ohranjanje ali krepitev odpornosti finančnega sektorja Unije ostaja ključno za zagotovitev njegove zmožnosti, da podpre realno gospodarstvo, če in ko se uresničijo tveganja za finančno stabilnost.

(*) Sporočilo za javnost z dne 31. marca 2022 po 45. redni seji splošnega odbora ESRB 24. marca 2022 in sporočilo za javnost z dne 30. junija 2022 po 46. redni seji splošnega odbora ESRB 23. junija 2022, dostopni na spletišču ESRB na naslovu www.esrb.europa.eu

- (13) Nadzorni organi Unije in nacionalni nadzorni organi v bančnem in nebančnem finančnem sektorju prispevajo k odpornosti finančnega sektorja Unije, saj v tesnem medsebojnem sodelovanju spremljajo in odpravljajo ranljivosti finančnega sistema in institucij, za katere so pristojni. Ustrezni organi bi morali ob uresničitvi teh tveganj uporabiti vsa mikrobonitetna in makrobonitetna orodja za to, da jih omejijo in ublažijo njihove posledice. Kadar makrobonitetna orodja niso na voljo, bodo organi morda morali za zmanjšanje tveganj za finančno stabilnost in preprečitev oslavitve trgov uporabiti svoja nadzorna pooblastila. S tesnim usklajevanjem med ustreznimi organi bi povečali učinkovitost in uspešnost odzivov politik, zlasti za obravnavanje medsektorskih in čezmejnih tveganj, obenem pa preprečili procikličnost, razdrobljenost trga in negativne zunanje posledice za druge države članice.
- (14) Kreditne institucije lahko delujejo kot prva obrambna linija, če pri oblikovanju rezervacij in načrtovanju kapitala ustrezno upoštevajo pričakovane in nepričakovane izgube zaradi poslabšanja okolja tveganja. To vključuje proaktivno in redno prilagajanje njihovih projekcij kapitala po osnovnem in neugodnem scenariju. Pri zadnjem bi bilo treba upoštevati dovolj konservativne in posodobljene makroekonomske scenarije, ob predpostavki resnih, vendar verjetnih dalj časa trajajočih obremenitev. Kreditne institucije bi morale zagotoviti tudi dobro prepoznavnost svojih kratkoročnih likvidnostnih tveganj in konkretne načrte ukrepanja v nepredvidljivih okoliščinah za obvladovanje teh tveganj. To je ključno tudi za soočenje z morebitno uresničitvijo tveganj za finančno stabilnost in ohranitev zaupanja trga v kreditne institucije.
- (15) Mikrobonitetni in makrobonitetni kapitalski blažilniki, ki so skladni z ravno tveganj, dopolnjujejo skrbno upravljanje tveganj kreditnih institucij in pripomorejo k zagotavljanju odpornosti kreditnih institucij. Nekateri nacionalni organi so že poostriili makrobonitetne politike, drugi pa trenutno preučujejo možnost uporabe makrobonitetnih politik pri obravnavanju ranljivosti. Ohranitev ali nadaljnja krepitev makrobonitetnih blažilnikov bi pripomogla k odpornosti kreditnih institucij in organom omogočila sprostitev teh blažilnikov, če in ko se tveganja uresničijo in negativno vplivajo na bilance stanja kreditnih institucij. S tem bi se okrepila sposobnost kreditnih institucij za pokrivanje izgub ob hkratnem nadaljnjem zagotavljanju kritičnih storitev realnemu gospodarstvu. Pri odločitvah o makrobonitetni politiki bi bilo treba upoštevati specifične makrofinančne obete vsake države članice in razmere v njenem bančnem sektorju, da se omeji tveganje procikličnosti.
- (16) Obravnavati bi bilo treba tudi tveganja za finančno stabilnost zunaj bančnega sektorja. Pri tem je treba obravnavati ranljivosti ter povečati odpornost nebančnih finančnih institucij in tržnega financiranja. Ključno je obvladovanje pritiskov na likvidnost in financiranje nefinančnih družb, ki sodelujejo na trgih izvedenih finančnih instrumentov na energente. Ne bi pa smeli omiliti bonitetnih zahtev za centralni kliring. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti tudi strukturnim likvidnostnim neskladjem v nekaterih vrstah investicijskih skladov. Tudi upravljavce skladov bi bilo treba spodbujati k temu, da po potrebi uporabijo orodja za upravljanje z likvidnostjo. Kar zadeva zavarovalništvo, se zaradi preobremenjenih bilanc gospodinjstev povečuje tveganje izteka zavarovalnih pogodb, zaradi česar bi se lahko povečala vrzel v zaščiti, hkrati pa je zato pomembno spremljanje likvidnosti.
- (17) Nebančne finančne institucije lahko s tem, da pri upravljanju tveganj ustrezno upoštevajo poslabšanje okolja tveganja, in z upoštevanjem smernic in pričakovanih nadzornikov same dodatno okrepijo svojo odpornost in pomagajo preprečiti uresničitev tveganja skrajnih dogodkov. Za investicijske sklade to na primer pomeni pozorno spremljanje in obravnavanje morebitnih čezmernih likvidnostnih neskladij ali finančnih vzvodov; za centralne nasprotnne stranke, klirinške člane in njihove stranke to pomeni spremljanje izpostavljenosti iz naslova izvedenih finančnih instrumentov ter obravnavanje tveganja koncentracije in procikličnosti praks kritja v verigi centralnih nasprotnih strank, klirinških članov in njihovih strank; za zavarovatelje pa to pomeni pozorno spremljanje tržnega in likvidnostnega tveganja, ki bi se lahko uresničila v primeru povečane volatilnosti na trgu in velike negotovosti.

- (18) ESRB je večkrat opozoril ^(*), da imajo organi zaradi pomanjkanja orodij omejene možnosti za obravnavanje tveganj za finančno stabilnost zunaj bančnega sektorja. Pozval je, naj se organom zagotovijo taka orodja, na primer v okviru pregleda pravil skrbnega in varnega poslovanja za investicijske sklade in zavarovatelje. Zaradi trenutnega okolja povišanega tveganja je to še bolj nujno –

SPREJEL NASLEDNJE OPOZORILO:

ODDELEK 1

Opozorilo

Finančni sistem Unije se je doslej izkazal za odpornega kljub vse večji geopolitični in gospodarski negotovosti. Vendar pa je Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB) ugotovil številna resna tveganja za finančno stabilnost. Ta tveganja se lahko uresničijo hkrati in z medsebojno interakcijo okrepijo vpliv posameznega tveganja. Verjetnost uresnitve tveganja skrajnih dogodkov (dogodkov z roba statistične porazdelitve) se je od začetka leta 2022 povečala, položaj pa se je zaradi nedavnih geopolitičnih dogodkov še poslabšal. Te geopolitične okoliščine vplivajo na cene in ponudbo energije, zaradi česar se znova povečujejo obremenitve za bilance stanja podjetij in gospodinjstev. Poleg tega nepričakovano visoka inflacija zaostrejuje finančne pogoje, zaradi česar se lahko obremenitve v finančnem sektorju še okrepijo.

Izrazito poslabšanje gospodarske aktivnosti bi lahko privedlo do ponovnega povečanja kreditnega tveganja v času, ko nekatere kreditne institucije še vedno rešujejo težave s kakovostjo sredstev, povezane s pandemijo COVID-19, ki so bile doslej manjše zaradi obsežnih ukrepov javnofinančne pomoči. Še naprej so visoka tudi tveganja za finančno stabilnost zaradi strmega padca cen premoženja. Naraščajoče hipotekarne obrestne mere in poslabšanje sposobnosti servisiranja dolgov zaradi zmanjšanja realnega dohodka gospodinjstev bi lahko povzročili pritisk na nižanje cen stanovanj. Posledično pa bi se lahko uresničila nakopičena ciklična tveganja na nepremičninskih trgih. Poleg tega se je povečala verjetnost obsežnih kibernetičnih incidentov, ki vplivajo na finančni sistem.

Glede na povečanje sistemskih tveganj za finančno stabilnost ESRB meni, da se morajo institucije zasebnega sektorja, udeleženci na trgu in ustrezni organi še naprej pripravljati na uresnitev tveganja skrajnih dogodkov. Ohranjanje ali krepitev odpornosti finančnega sektorja Unije ostaja ključno za to, da bo finančni sistem lahko še naprej podpiral realno gospodarstvo, če in ko se uresničijo tveganja za finančno stabilnost. Tesno usklajevanje med ustreznimi organi in preudarno upravljanje tveganj v vseh finančnih sektorjih in pri vseh udeležencih na trgu je še naprej ključno za to, da bi lahko učinkovito obravnavali ranljivosti, obenem pa preprečili razdrobljenost trga in negativne zunanje posledice za druge države članice.

Kreditne institucije lahko delujejo kot prva obrambna linija, če pri oblikovanju rezervacij in načrtovanju kapitala ustrezno upoštevajo pričakovane in nepričakovane izgube zaradi poslabšanja okolja tveganja. To vključuje proaktivno in redno prilagajanje njihovih projekcij kapitala po osnovnem in neugodnem scenariju. Pri zadnjem bi bilo treba upoštevati dovolj konservativne in posodobljene makroekonomske scenarije, ob predpostavki resnih, vendar verjetnih dalj časa trajajočih obremenitev. Poleg tega kreditne institucije s predvidevanjem in pripravami na kratkoročna likvidnostna tveganja zagotavljajo takojšnjo odpornost, če bi se uresničila katero od zgoraj navedenih tveganj.

Mikrobonitetni in makrobonitetni kapitalski blažilniki, ki so skladni z ravno tveganj, dopolnjujejo skrbno upravljanje tveganj kreditnih institucij in pripomorejo k zagotavljanju odpornosti bančnega sektorja. Ohranitev ali nadaljnja krepitev makrobonitetnih blažilnikov bi pripomogla k odpornosti kreditnih institucij in organom omogočila sprostitev teh blažilnikov, če in ko se tveganja uresničijo in negativno vplivajo na bilance stanja kreditnih institucij. Hkrati bi bilo treba pri odločitvah o makrobonitetni politiki upoštevati specifične makrofinančne obete vsake države članice in razmere v njenem bančnem sektorju, da se omeji tveganje procikličnosti.

^(*) Priporočilo Evropskega odbora za sistemska tveganja ESRB/2017/6 z dne 7. decembra 2017 o likvidnostnem tveganju in tveganju finančnega vzvoda v investicijskih skladih (UL C 151, 30.4.2018, str. 1). *Macprudential policy beyond banking: an ESRB strategy paper* (makrobonitetna politika onkraj bančništva: strateški dokument ESRB) z dne 19. julija 2016, *ESRB response to the EIOPA Consultation Paper on the 2020 review of Solvency II* (odziv ESRB na posvetovalni dokument Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine o pregledu direktive Solventnost II v letu 2020) z dne 17. januarja 2020 in *Response Letter to a Consultation of the European Commission on the review of Solvency II* (odziv na posvetovanje Evropske komisije o pregledu direktive Solventnost II) z dne 16. oktobra 2020, dostopno na spletišču ESRB na naslovu www.esrb.europa.eu

Obravnavati bi bilo treba tudi tveganja za finančno stabilnost zunaj bančnega sektorja. Pri tem je treba obravnavati ranljivosti ter povečati odpornost nebančnih finančnih institucij in tržnega financiranja. Kadar makrobonitetna orodja niso na voljo, bodo organi morda morali za zmanjšanje posledic uresničitve tveganj za finančno stabilnost in preprečitev oslabitve trgov uporabiti svoja nadzorna pooblastila. Ustrezni organi bi morali prav tako še naprej pozorno spremljati tveganja in po potrebi okrepiti nadzorniški dialog z nadzorovanimi nebančnimi finančnimi institucijami. Nebančne finančne institucije lahko s tem, da pri upravljanju tveganj ustrezno upoštevajo povišana tveganja, in z upoštevanjem smernic in pričakovanj nadzornikov same dodatno okrepijo svojo odpornost.

Poleg finančnega sektorja je treba obravnavati tudi pritiske na likvidnost nefinančnih družb, ki sodelujejo na trgih izvedenih finančnih instrumentov na enerģente. Ne bi pa to smelo pomeniti omilitve bonitetnih zahtev za sisteme za centralni kliring.

ODDELEK 2

Opređelitev pojmov

V tem opozorilu se uporabljajo naslednje opređelitve pojmov:

(a) „ustrezni organi“ pomeni:

- ECB za naloge, ki so nanjo prenesene v skladu s členi 4(1), 4(2) in 5(2) Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 ⁽⁶⁾;
- evropske nadzorne organe;
- nacionalne nadzorne organe;
- imenovane organe v skladu s poglavjem 4 naslova VII Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta ⁽⁷⁾ ali členom 458(1) Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽⁸⁾;

(b) „evropski nadzorni organi“ pomeni Evropski nadzorni organ (Evropski bančni organ), ustanovljen z Uredbo (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽⁹⁾, skupaj z Evropskim nadzornim organom (Evropskim organom za zavarovanja in poklicne pokojnine), ustanovljenim z Uredbo (EU) št. 1094/2010 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹⁰⁾, in Evropskim nadzornim organom (Evropskim organom za vrednostne papirje in trge), ustanovljenim z Uredbo (EU) št. 1095/2010 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹¹⁾;

⁽⁶⁾ Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63).

⁽⁷⁾ Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

⁽⁸⁾ Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

⁽⁹⁾ Uredba (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES (UL L 331, 15.12.2010, str. 12).

⁽¹⁰⁾ Uredba (EU) št. 1094/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/79/ES (UL L 331, 15.12.2010, str. 48).

⁽¹¹⁾ Uredba (EU) št. 1095/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/77/ES (UL L 331, 15.12.2010, str. 84).

- (c) „nacionalni nadzorni organ“ pomeni pristojni ali nadzorni organ v državi članici, kakor je določen v členu 4(1), točka 40, Uredbe (EU) št. 575/2013 in členu 3(1), točka 36, Direktive 2013/36/EU; v členu 13, točka 10, Direktive 2009/138/ES Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹²⁾, v členu 67(1) Direktive 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹³⁾ in v členu 22(1) Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹⁴⁾.

V Frankfurtu na Majni, 22. septembra 2022

Vodja sekretariata ESRB
V imenu splošnega odbora ESRB
Francesco MAZZAFERRO

⁽¹²⁾ Direktiva 2009/138/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II) (UL L 335, 17.12.2009, str. 1).

⁽¹³⁾ Direktiva 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU (UL L 173, 12.6.2014, str. 349).

⁽¹⁴⁾ Uredba (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o izvedenih finančnih instrumentih OTC, centralnih nasprotnih strankah in repozitorijih sklenjenih poslov (UL L 201, 27.7.2012, str. 1).