EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 8. 3. 2017
COM(2017) 121 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Vývoj na trhu, ktorý si môže vyžadovať použitie článku 459 nariadenia CRR

Vývoj na trhu, ktorý si môže vyžadovať použitie článku 459 nariadenia CRR

Touto správou sa Európsky parlament a Rada informuje o vývoji na trhu v minulom roku, ktorý si môže vyžadovať použitie článku 459 nariadenia o kapitálových požiadavkách (CRR)[1]. Vychádza sa v nej z posúdenia, ktoré poskytol Európsky výbor pre systémové riziká (ESRB)[2].

1. SÚVISLOSTI

V článku 459 nariadenia CRR sa stanovuje, že Komisia s pomocou ESRB aspoň raz za rok predloží Európskemu parlamentu a Rade správu o vývoji na trhu, ktorý si môže vyžadovať použitie tohto článku. Podľa článku 459 nariadenia CRR Komisia môže na obdobie jedného roka za konkrétnych podmienok uložiť prísnejšie požiadavky týkajúce sa úrovne vlastných zdrojov bánk, veľkej majetkovej angažovanosti alebo zverejňovania, a to najmä na základe odporúčania alebo stanoviska ESRB alebo EBA. Požadované podmienky sú také, že tieto opatrenia sú potrebné na riešenie zmien intenzity mikroprudenciálnych a makroprudenciálnych rizík, ktoré vznikli v dôsledku vývoja trhu v Únii alebo mimo Únie s vplyvom na všetky členské štáty a že na riešenie týchto rizík nepostačujú nástroje nariadenia CRR/nariadenia CRDIV.

2. ZÁVER A ĎALŠÍ POSTUP

Európska komisia dosiaľ nezaznamenala žiadne okolnosti, ktoré by odôvodnili použitie článku 459 nariadenia CRR, a to najmä vzhľadom na to, že tento článok umožňuje len sprísnenie opatrení, že sa uprednostňujú iné nástroje nariadenia CRR/nariadenia CRDIV, ako aj vzhľadom na skutočnosť, že opatrenia podľa článku 459 nariadenia CRR sa môžu uložiť iba vtedy, ak príslušný vývoj na trhu má vplyv na všetky členské štáty. V súlade s týmto posúdením ani ESRB ani EBA neodporúčali v tomto štádiu Komisii prijať opatrenie podľa článku 459 nariadenia CRR.

Komisia bude naďalej monitorovať v úzkej spolupráci s ESRB relevantný vývoj trhu v Únii alebo mimo Únie, ktorý môže vyžadovať použitie tohto článku.

3. ANALÝZA

3.1. Všeobecný prehľad

Komisia považuje situáciu finančného systému EÚ v minulom roku za výrazne odlišnú od okolností odôvodňujúcich opatrenia podľa článku 459 nariadenia CRR. Konkrétnejšie, nedochádza k úvermi podnecovanému prehriatiu hospodárstva. Nezvyšuje sa ani zadlženosť v hospodárstve, aj keď je v rámci historických aj medzinárodných kritérií vysoká, ani neexistuje dôkaz o zvyšovaní zadlženosti v bankovom sektore. Možno predpokladať, že tento vývoj bude pokračovať.

---

[1] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 1).

[2] Posúdenie, ktoré poskytol ESRB 2. mája 2016, je k dispozícii na adrese https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/20160502_letter_md.en.pdf?90e22809ce71729e2d5902d9aa7dbf46. Okrem toho sa v tejto správe takisto vychádza z hospodárskej prognózy Európskej komisie a analýzy, ktorú vykonali Európska centrálna banka, európske orgány dohľadu, Európsky orgán pre bankovníctvo a Medzinárodný menový fond.

Hospodárstvo EÚ rastie utlmene, čo znamená, že riziko prehriatia hospodárstva je obmedzené. Podľa najnovšej prognózy útvarov Komisie rast reálneho HDP v EÚ a eurozóne bude v rokoch 2016 a 2017 pod úrovňou 2 %. Produkčná medzera zostane záporná a predpokladá sa, že inflácia meraná indexom spotrebiteľských cien zostane pod hranicou 2 %, ktorá je podľa ECB v súlade s cenovou stabilitou. V súlade s nízkou mierou inflácie a utlmeným prostredím rastu dosiahli sadzby centrálnej banky veľmi nízku úroveň. Táto skutočnosť sa spolu s nákupmi aktív centrálnymi bankami premieta do nízkych úrokových sadzieb na trhoch s dlhopismi a na trhoch s úvermi. Napriek nízkym úrokovým sadzbám sa dlh nefinančných korporácií a domácností v pomere k HDP nezvyšuje vo väčšine členských štátov EÚ, pričom sa očakáva klesajúci trend, keď sa obnoví hospodársky rast. V súčasnom prostredí utlmeného rastu by dopyt po úveroch nemal podporiť nadmernú zadlženosť vo finančnom sektore. Je nepravdepodobné, že vonkajší vývoj povedie v krátkodobom horizonte k tlaku vedúcemu k prehriatiu hospodárstva EÚ, pretože sa počíta s tým, že svetový HDP aj svetový obchod budú rasť podstatne pomalšie, než ukazujú dlhodobé trendy. Výrazne zvýšená neistota spôsobená výsledkom referenda v Spojenom kráľovstve o členstve krajiny v EÚ (meraná podľa indexu Baker-Bloom) pridala k vyhliadkam rastu hospodárstva EÚ riziká spomalenia hospodárskeho rastu a môže obmedziť želanie mnohých subjektov viac sa zadlžiť. V bankovom sektore, ktorý je základom finančného systému EÚ, sa zadlženosť nezvyšuje. Podľa predbežných údajov EBA sa regulatórne podiely kapitálovej primeranosti bánk v roku 2015 zvýšili a zostali na približne tej istej úrovni aj v roku 2016. Toto platí pre podiely vlastného kapitálu Tier 1 (CET) aj pre celkové podiely kapitálu. Vážený priemer v rámci EÚ pre podiel CET1 bol v polovici roku 2016 na úrovni 13,5 %, pričom menej ako 5 % bánk malo tento podiel nižší ako 11 %. Štatistiky ECB ukazujú, že celková veľkosť súvahy peňažných finančných inštitúcií (MFI) s výnimkou Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) sa v období rokov 2015 a 2016 sotva zvýšila. Na porovnanie, v období pred krízou (v rokoch 2001 – 2008) bol celkový rast aktív MFI na úrovni približne 10 % ročne. Poskytovanie úverov bankami bolo v EÚ takisto utlmené. Napríklad bankové úvery poskytované súkromnému sektoru v eurozóne rástli v rokoch 2015 a 2016 menej ako nominálny HDP. Miera pre úverovú medzeru v porovnaní s HDP podľa ESRB je záporná a možno dosiahla svoju dolnú hranicu v roku 2016. Vysoká úroveň nesplácaných úverov (NPL) je brzdou pre rast úverov. NPL úvery znamenajú náklady pre banky pri spravovaní úverov, čím sa znižujú stimuly pre rast poskytovania úverov. Sú aj príznakom previsu dlhu v podnikovom sektore a sektore domácností. Podniky alebo domácností s nedobytnými pohľadávkami si dvakrát rozmyslia, či budú investovať, lebo vedia, že banky im budú na kompenzáciu rizika účtovať vyššie úverové náklady.

Na základe výsledkov stresového testu orgánu EBA z roku 2016 súhrnný bankový sektor EÚ je dostatočne odolný proti šokom. V prípade nepriaznivého scenára, v ktorom sa kombinuje hlboká recesia s veľkým šokom pre širokú škálu cien finančných aktív, by priemerný podiel CET1 klesol na 9,4 %. Ide o vyššiu úroveň, ako je porovnateľná úroveň 8,5 % zo stresového testu z roku 2014, čo znamená, že bankový sektor EÚ pokračoval v budovaní značných rezerv určených na použitie v prípade nepriaznivého hospodárskeho vývoja. Okrem toho stresový test odhalil značnú rôznorodosť expozícií bánk voči nepriaznivým šokom vo všetkých inštitúciách. Zmeny rizík v tejto oblasti by sa preto mohli primeranejšie riešiť vnútroštátnymi opatreniami v rámci nariadenia CRR/nariadenia CRDIV než širokospektrálnymi opatreniami podľa článku 459 nariadenia CRR.

3.2. Riziká ohrozujúce finančnú stabilitu v EÚ identifikované ESRB

Počas uplynulého roka ESRB identifikoval štyri ústredné riziká pre európske hospodárstvo. Tieto riziká sú: prehodnotenie rizikových prirážok na globálnych finančných trhoch umocnené nízkou trhovou likviditou, ďalšie oslabenie súvah bánk a poisťovateľov, zhoršenie udržateľnosti dlhovej služby v štátnom a podnikovom sektore a sektore domácností, ako aj šoky a nákaza zo sektorov tieňového bankovníctva. Možný význam týchto rizík pre opatrenia podľa článku 459 nariadenia CRR je podrobnejšie posúdený ďalej v texte.

a) Prehodnotenie rizikových prirážok

V európskom finančnom sektore sa možné prehodnotenie rizikových prirážok na globálnych finančných trhoch umocnené nízkou likviditou považuje za veľké makrofinančné riziko.

Toto riziko je okrem iného motivované vysokými cenami vo viacerých triedach aktív v porovnaní s historickými priemermi. Vysoké ceny aktív sú do značnej miery spôsobené nízkou úrovňou úrokovej miery, ktorá podnecuje vyhľadávanie výnosov medzi mnohými investorskými triedami. Hoci existujú náznaky vysokého prijímania rizika na niektorých trhoch s podnikovými dlhopismi a trhoch s nehnuteľnosťami, líšia sa v jednotlivých segmentoch trhu a v jednotlivých členských štátoch. To platí najmä pre znaky prehriatia, ktoré možno pozorovať na trhoch s nehnuteľnosťami v niektorých členských štátoch, ale prakticky neexistujú v iných členských štátoch.

Kapitálové pozície finančných inštitúcií, ktoré podliehajú nariadeniu CRRIV/nariadeniu CRD, by mali byť dostatočne vysoké na prekonanie tohto rizika v prípade jeho naplnenia. Pri stresovom teste EBA trhové riziko v prípade nepriaznivého scenára obmedzilo podiel CET 1 len o 1 percentuálny bod z celkového poklesu o 3,8 percentuálneho bodu v prípade nepriaznivého scenára. Trhové riziko preto nebolo hlavnou príčinou úbytku kapitálu identifikovaného v stresovom teste. Samozrejme, trhové riziko sa môže naplniť inak, než sa predpokladalo v stresovom teste. Je však upokojujúce, že v posledných rokoch ukázal finančný sektor dostatočnú odolnosť počas krátkeho obdobia výrazných úprav rizikových prirážok na globálnych trhoch. K takýmto udalostiam patrili: bleskový prepad štátnych cenných papierov USA v októbri 2014, vypredávanie nemeckých štátnych cenných papierov typu Bund v máji/júni 2015, úprava cien na burze a cien akcií po referende v Spojenom kráľovstve v júni 2016, ako aj náhly nárast japonských výnosov v auguste 2016. Tieto prípady zanechali krátkodobú stopu v cenách iných finančných aktív a nespôsobili pohromu v žiadnej finančnej inštitúcii. Ďalší významný vývoj na trhu sa týka občasných prudkých reakcií cien akcií bánk v EÚ[3]. Zatiaľ čo možno vysloviť poľutovanie nad tým, že expozície proti trhovému riziku sa dajú ťažko monitorovať, na obzore sa vynárajú návrhy v oblasti tejto politiky so zásadnou revíziou obchodnej knihy iniciované v bazilejskom rámci, pričom sa očakáva, že budú účinnejšie ako opatrenie smerom k väčšej transparentnosti podľa článku 459 nariadenia CRR.

[3] Keďže vývoj cien akcií je úzko spätý s rizikom ďalšieho oslabenia súvah bánk a poisťovateľov, tieto súvahy sa posudzujú v nasledujúcej časti.

b) Ďalšie oslabenie súvah bánk a poisťovateľov

Ďalšie oslabenie súvah bánk a poisťovateľov je iným ústredným rizikom pre finančnú stabilitu EÚ, ktoré identifikoval ESRB. Trend poklesu cien akcií bánk v EÚ počas väčšej časti roku 2016 podporuje význam tohto rizika, pretože naznačuje podstatnú stratu trhových hodnôt bánk. Vývoj cien akcií smerom nadol sa urýchlil vtedy, keď trhy zakomponovali do cien akcií správy o hospodárskych rizikách, čím sa podčiarkla úzka spojitosť medzi prvými dvomi položkami zoznamu ESRB o systémových rizikách. Podrobnejší pohľad však naznačuje, že výrazný pokles cien akcií bánk nebol primárne spôsobený skepsou týkajúcou sa možnej platobnej neschopnosti bánk, ale skôr vyhliadkami ich ziskovosti. Ak by trhy boli znepokojené možnou platobnou neschopnosťou bánk, ceny swapu na kreditné zlyhanie a výnosy z dlhových nástrojov bánk by sa takisto mali výrazne zvýšiť, k tomu však okrem niektorých finančných nástrojov špecifických pre jednotlivé inštitúcie nedošlo.

Osobitne pozoruhodné udalosti v roku 2016, ktoré ozrejmujú vyhliadky na zisk pre banky, boli: i) slabé ekonomické údaje vo februári 2016, ii) výsledok referenda v Spojenom kráľovstve v júni 2016 a iii) výsledky stresového testu orgánu EBA v auguste 2016. Počas týchto troch udalostí vývoj cien akcií väčšiny bánk bol omnoho nižší ako vývoj cien akcií nebankových spoločností, pričom pri všetkých troch udalostiach trhoví analytici poukazovali na faktory ziskovosti. Vo februári 2016 slabé ekonomické údaje zintenzívnili názor, že úrokové sadzby zostanú dlhý čas na nízkej úrovni, čím by sa utvrdili nízke ziskové rozpätia a malé príjmy z transformácie splatnosti. Výsledok referenda v Spojenom kráľovstve nastoľuje otázku, či Londýn bude naďalej účinne plniť svoju úlohu ako finančné centrum EÚ. Vystúpenie Spojeného kráľovstva z EÚ môže viesť k vyšším nákladom pri cezhraničnom veľkoobchodnom financovaní. V stresovom teste orgánu EBA sa odhalila citlivosť bánk na nepriaznivý hospodársky scenár.

Napriek tomu, že vyšší podiel kapitálu bankového systému EÚ vo všeobecnosti – a osobitne najzraniteľnejších bánk – môže zabrániť stratám z ocenenia počas týchto udalostí, požiadavka verejných orgánov na banky, aby dosiahli vyšší podiel kapitálu, by pravdepodobne mala škodlivé účinky. Dôvodom je, že nízka ziskovosť mnohých bánk už podstatne znížila ich krátkodobý manévrovací priestor pre zvyšovanie podielu kapitálu. Po prvé, nízka ziskovosť obmedzuje sumu, ktorá je k dispozícii na zvýšenie kapitálu z nerozdelených ziskov. Po druhé, ak banky zvýšia podiel kapitálu urýchlením poklesu prebiehajúcich činnosti alebo podstupovania rizika, pravdepodobne sa ďalej zníži ziskovosť, a existuje riziko, že by mohlo dôjsť k úverovej kríze. Po tretie, nízke ocenenie kapitálu odhaľuje vysoké náklady na vlastný kapitál, ktorým banky čelia pri emitovaní kapitálu prostredníctvom emisie akcií. Medzinárodný menový fond (MMF) odhaduje na základe prieskumu orgánu EBA, že priemerné náklady vlastného kapitálu v bankovom systéme EÚ sú približne 9 %. Podľa údajov EBA kapitálová návratnosť je v priemere približne 6 % a približne 2 % v prípade bánk strednej veľkosti. Keďže v prípade mnohých bánk náklady na vlastný kapitál prevyšujú kapitálovú návratnosť, požiadavky na zvýšenie podielu kapitálu by ešte viac oslabili ich ziskovosť. Čo niektorí analytici trhu (z investičných bánk a ratingových agentúr) označili za pravdepodobný spúšťač poklesu cien akcií vo februári 2016, je v súlade s týmto teoretickým argumentom. Za príslušný spúšťač považovali neoverené správy o tom, že orgány dohľadu uložili možné obmedzenia týkajúce sa vyplácania dividend akcionárom v prípade niektorých bánk, aby posilnili ich kapitálovú pozíciu. Investorská základňa pre kapitálové investície v bankách teda citlivo reaguje na politicky motivované

opatrenia, ktoré obmedzujú ziskovosť ich investícií. Táto skúsenosť nasvedčuje tomu, že nástroje politiky, ktoré sa navrhujú v článku 459 nariadenia CRR, sú pravdepodobne neúčinné v obdobiach utlmeného rastu a pesimistických očakávaní týkajúcich sa vyhliadok na zisk bánk. Ako sa už uviedlo, opatrenia podľa článku 459 nariadenia CRR sú pravdepodobne najúčinnejšie počas nadmerného optimizmu týkajúceho sa ziskovosti bánk a ocenenia ich akcií.

Nízka ziskovosť bánk v EÚ je spôsobená cyklickými, historickými a štrukturálnymi faktormi. Utlmený nominálny hospodársky rast a nízke úrokové sadzby centrálnych bánk sú hlavnými cyklickými faktormi. Nominálny hospodársky rast obmedzuje potenciál finančného sektora rozšíriť poskytovanie služieb pre hospodárstvo. Dopyt po bankových úveroch je takisto utlmený. Nízke úrokové sadzby a plochá výnosová krivka prinášajú so sebou nízke marže pre finančných sprostredkovateľov, čo sa najzreteľnejšie prejavuje v nižších ziskoch z transformácie splatnosti. Okrem toho záporná úroková sadzba ovplyvňuje ziskovosť bánk, pretože banky nemôžu preniesť záporné úrokové sadzby na drobných vkladateľov, lebo títo vkladatelia majú možnosť držať hotovosť namiesto toho, aby ju ukladali. Historické faktory sa týkajú v prvom rade ťažkého bremena v podobe nesplácaných úverov (NPL) v niektorých častiach bankového systému, a to najmä v tých členských štátoch, kde dlhotrvajúci nízky hospodársky rast viedol k vysokej úrovni nesplácaných úverov. Banky majú rôzne možnosti ako riešiť nesplácané úvery, ale podnety na to, aby nimi zaoberali, často nie sú dostatočné. Napríklad realizácia strát z nesplácaných úverov alebo ich predaj pod nominálnou hodnotou (pokiaľ už pre ne neboli vytvorené rezervy) by viedli k poklesu zisku a podielu kapitálu. Ich zachovanie v súvahe (revolvingové úvery) síce ako alternatíva poskytuje dočasnú úľavu, prináša však so sebou neistejšiu kvalitu aktív, ktorá môže mať za následok vyššie náklady trhového financovania a neochotu rozšíriť poskytovanie úverov do hospodárstva. Mnoho nesplácaných úverov takisto so sebou prináša vysoké náklady na riadenie nedobytných úverov.

Ak by sa utvrdila nízka ziskovosť v bankovom odvetví, tak to môže v strednodobom horizonte viesť k problémom v oblasti platobnej schopnosti. Hoci makroprudenciálna politika môže zohrávať úlohu pri riešení cyklických faktorov stojacich za nízkou ziskovosťou uvoľnením existujúcich obmedzení týkajúcich sa bankovej činnosti, článok 459 nariadenia CRR nie je v tejto súvislosti vhodným prostriedkom riešenia. Umožňuje len prísnejšie prudenciálne požiadavky na obdobie jedného roka, a nie uvoľnenie. Článok 459 nariadenia CRR má takisto obmedzený vplyv na NPL úvery. Historický problém vysokého množstva nesplácaných úverov by sa dal najlepšie riešiť účinnejšími konkurznými konaniami, ktoré bankám umožňujú rýchlejšie riešiť nesplácané úvery. Ako navrhla Komisia, Rada riešila nesplácané úvery v odporúčaniach pre jednotlivé krajiny – a to pre šesť členských štátov – v júli 2016. Komisia je v úzkom kontakte s vnútroštátnymi orgánmi, ako aj s európskymi zainteresovanými stranami, aby zabezpečila primerané opatrenia. Prudenciálne požiadavky podľa článku 459 nariadenia CRR by mohli posilniť štrukturálne zmeny, lebo finančné inštitúcie snažiace sa ich splniť by mohli byť povzbudené k tomu, aby zmenšili súvahy, obmedzili podnikanie alebo dokonca opustili trh. Vzhľadom na dočasnú povahu opatrení podľa článku 459 nariadenia CRR, t. j. že sa prijímajú na jeden rok, však nie sú vhodným prostriedkom na podporu akýchkoľvek žiaducich štrukturálnych zmien v bankovom systéme EÚ.

c) Zhoršenie udržateľnosti dlhovej služby v štátnom a podnikovom sektore a sektore domácností

Zhoršenie udržateľnosti dlhovej služby v štátnom a podnikovom sektore a sektore domácností by nebolo možné účinne riešiť opatreniami podľa článku 459 nariadenia CRR, a to ani vtedy, ak by sa uplatňovali jednotne a do značnej miery vo všetkých členských štátoch.

Vplyv opatrení na zníženie zadlženosti v bankovom sektore na udržateľnosť dlhovej služby nefinančných subjektov je nejednoznačný. Zatiaľ čo je možné, že tieto opatrenia povedú k znižovaniu miery zadlženosti v nefinančnom hospodárstve, ktorá bude mať za následok zlepšenú udržateľnosť dlhovej služby, môžu takisto vyústiť do sťaženého prístupu k úverom, v dôsledku čoho by sa existujúce dlhové pozície stali neudržateľnými.

d) Šoky a nákaza zo sektorov tieňového bankovníctva

Pokiaľ ide o riziká, ktoré predstavuje tieňový bankový sektor, prístup prijatý v rámci režimu pre veľkú majetkovú angažovanosť podľa nariadenia CRR sa zdá v tejto fáze dostatočný a netreba využiť článok 459 nariadenia CRR. Usmernenia orgánu EBA o limitoch expozícií voči subjektom tieňového bankovníctva boli prijaté v decembri 2015 a uplatňujú sa od 1. januára 2017[4]. Poskytujú všeobecné zásady, ktoré by mali inštitúcie dodržiavať pri riešení rizík, ktoré expozície voči subjektom tieňového bankovníctva môžu pre ne predstavovať, zásadný prístup pre stanovenie limitov expozícií voči subjektom tieňového bankovníctva a záložný prístup v prípade, že inštitúcie nemôžu uplatňovať zásadný prístup. Práca vykonaná orgánom EBA sa zohľadní v správe Komisie podľa článku 395 ods. 2 nariadenia CRR o vhodnosti a vplyve uloženia takýchto limitov, v ktorej sa takisto zohľadní medzinárodný vývoj týkajúci sa rizík vyplývajúcich zo subjektov tieňového bankovníctva.

[4] https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1310259/EBA-GL-2015-20+GL+on+Limits+to+Exposures+to+Shadow+Banking+Entities.pdf/f7e7ce6b-7075-44b5-9547-5534c8c39a37.