EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.3.2017
COM(2017) 121 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Razvoj dogodkov na trgu, ki lahko zahtevajo uporabo člena 459 uredbe o kapitalskih zahtevah (CRR)

Razvoj dogodkov na trgu, ki lahko zahtevajo uporabo člena 459 uredbe o kapitalskih zahtevah (CRR)

S tem poročilom se Evropski parlament in Svet seznanita o razvoju dogodkov na trgu v preteklem letu, ki lahko zahtevajo uporabo člena 459 uredbe o kapitalskih zahtevah (CRR)[1]. Temelji na oceni, ki jo je pripravil Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB)[2].

1. OZADJE

Člen 459 CRR določa, da Komisija ob pomoči ESRB vsaj enkrat letno Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o razvoju dogodkov na trgu, ki lahko zahtevajo uporabo tega člena. Člen 459 CRR Komisijo pooblašča, da za dobo enega leta uvede strožje zahteve v zvezi z ravnjo kapitala bank, velikimi izpostavljenostmi ali javnim razkritjem, in sicer pod določenimi pogoji, zlasti po priporočilu ali na podlagi mnenja ESRB ali EBA. Pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za uporabo teh ukrepov, so naslednji: ukrepi so nujni zaradi upoštevanja sprememb intenzivnosti mikrobonitetnih in makrobonitetnih tveganj, ki so posledica razvoja dogodkov na trgu v Uniji ali razmer zunaj Unije, ki prizadenejo vse države članice, ter instrumenti CRR/CRD IV ne zadostujejo za obvladovanje teh tveganj.

2. ZAKLJUČEK IN NADALJNJI UKREPI

Evropska komisija še ni opazila okoliščin, ki bi upravičevale uporabo člena 459 CRR, pri čemer upošteva zlasti, da ta člen dopušča le strožje ukrepe, daje prednost drugim instrumentom CRR/CRD IV ter da se ukrepi iz člena 459 CRR lahko uvedejo le, kadar zadevni razvoj dogodkov na trgu vpliva na vse države članice. V skladu s to oceno nista niti ESRB niti EBA priporočila Komisiji, naj na tej stopnji sprejme ukrep v skladu s členom 459 CRR.

Komisija bo v tesnem sodelovanju s ESRB še naprej spremljala razvoj dogodkov na trgu v Uniji in zunaj nje, ki bi lahko zahtevali uporabo tega člena.

3. ANALIZA

3.1. Splošni pregled

Komisija meni, da se je položaj finančnega sistema EU v preteklem letu precej razlikoval od okoliščin, ki upravičujejo uporabo ukrepov iz člena 459 CRR. Zlasti ni bilo pregrevanja gospodarstva zaradi kreditov. Finančni vzvod v gospodarstvu je sicer visok tako v zgodovinskem smislu kot po mednarodnih standardih, vendar ne narašča, prav tako ni dokazov o rasti finančnega vzvoda v bančnem sektorju. Pričakovati je mogoče, da se bo ta trend nadaljeval.

---

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

[2] Ocena, ki jo je pripravil ESRB 2. maja 2016 je na voljo na stranihttps://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/20160502_letter_md.en.pdf?90e22809ce71729e2d5902d9aa7dbf46. Poleg tega to poročilo temelji tudi na gospodarski napovedi Evropske komisije in analizah Evropske centralne banke, evropskih nadzornih organov, Evropskega bančnega organa in Mednarodnega denarnega sklada.

Gospodarstvo EU raste umirjeno, kar pomeni, da je tveganje pregrevanja gospodarstva omejeno. V skladu z zadnjo napovedjo Komisije bo v letih 2016 in 2017 tako v EU kot v euroobmočju realna rast BDP 2 %. Proizvodna vrzel bo ostala negativna, inflacija cen življenjskih potrebščin pa bo po napovedi ostala pod pragom 2 %, za katerega ECB meni, da je potreben za stabilnost cen. V skladu z nizkimi stopnjami inflacije in šibko rastjo so obrestne mere centralnih bank dosegle zelo nizke stopnje. To, skupaj z nakupi sredstev s strani centralnih bank, se je pretvorilo v nizke obrestne mere na trgih obveznic in kreditnih trgih. Kljub nizkim obrestnim meram dolg nefinančnih družb in gospodinjstev glede na BDP v večini držav članic EU ne narašča. Z izboljšanjem gospodarske rasti pa se pričakuje, da se bo dolg začel zmanjševati. V trenutnih razmerah šibke rasti povpraševanje po kreditih ne bi smelo spodbuditi prekomernega finančnega vzvoda v finančnem sektorju. Dogajanje v svetu verjetno ne bo vodilo do pregrevanja gospodarstva EU v bližnji prihodnosti, saj bo po napovedih rast tako svetovnega BDP kot svetovne trgovine precej pod dolgoletnimi trendi. Rezultat referenduma v Združenem kraljestvu o članstvu v EU je močno povečal negotovost (merjeno z Baker-Bloomovim indeksom) in dodatno ogrozil možnosti gospodarstva EU za rast ter morda omejil željo marsikaterega akterja po dodatnem zadolževanju. Bančni sektor, ki predstavlja hrbtenico finančnega sistema EU, ne povečuje finančnega vzvoda. Predhodni podatki EBA kažejo, da so se količniki regulatornega kapitala bank v letu 2015 izboljšali, v letu 2016 pa so ostali na isti ravni. To velja tako za količnike navadnega lastniškega temeljnega kapitala kot za količnike skupnega kapitala. Tehtano povprečje deleža navadnega lastniškega temeljnega kapitala EU je sredi leta 2016 znašalo 13,5 %, manj kot 5% bank pa je imelo delež nižji od 11%. Statistika ECB kaže, da se je bilančna vsota monetarnih finančnih institucij (MFI), brez evropskega sistema centralnih bank, v letih 2015 in 2016 komajda povečala. Za primerjavo, v obdobju pred krizo v letih 2001–2008 je rast vseh sredstev MFI znašala približno 10 % na leto. Posojilna sposobnost bank v EU je prav tako šibka. Na primer, bančno kreditiranje zasebnega sektorja v euroobmočju je v letih 2015 in 2016 naraslo manj od nominalnega BDP. Merilo ESRB za vrzel v razmerju kreditov in BDP je negativno in je v letu 2016 morda doseglo najnižjo vrednost. Visoke ravni slabih kreditov zavirajo kreditno rast. Pomenijo stroške za banke pri upravljanju kreditov in tako zmanjšujejo spodbude za razširitev kreditiranja. Prav tako so pokazatelj presežka dolga v podjetniškem sektorju in v gospodinjstvih. Podjetja ali gospodinjstva s slabim dolgom bodo dvakrat premislila, preden se bodo odločila za naložbe, saj vedo, da jim bodo banke zaračunale višje stroške kredita, da bi pokrile tveganja.

Rezultati stresnih testov, ki jih je EBA opravila leta 2016, kažejo, da je bančni sektor EU dovolj odporen na pretrese. V primeru negativnega scenarija, ki združuje hudo recesijo z obsežnimi pretresi za cene številnih finančnih sredstev, bi povprečen delež navadnega lastniškega temeljnega kapitala padel na 9,4 %. To je višje od primerljivega rezultata 8,5 %, ki ga je pokazal stresni test leta 2014, in pomeni, da je bančni sektor EU nadaljeval z ustvarjanjem precejšnjih rezerv, ki jih lahko uporabi v primeru negativnega razvoja dogodkov v gospodarstvu. Še več, stresni test je razkril precejšnjo heterogenost izpostavljenosti bank negativnim pretresom v različnih institucijah. Zato bi spremembe tveganj na tem področju ustrezneje obravnavali nacionalni ukrepi na podlagi CRR/CRD IV kot splošneje zastavljeni ukrepi iz člena 459 CRR.

3.2. Tveganja za finančno stabilnost EU, kot jih je opredelil ESRB

V preteklem letu je ESRB opredelil štiri glavna tveganja za evropsko gospodarstvo. Ta tveganja so ponovna ocenitev premij za tveganja na globalnih finančnih trgih,

okrepljena z nizko likvidnostjo trgov; dodatno poslabšanje bilanc stanja bank in zavarovalnic; poslabšanje vzdržnosti dolga v sektorju država, v podjetniškem sektorju in v gospodinjstvih ter pretresi in širjenje negativnih učinkov sektorjev bančništva v senci. Spodaj je podrobneje ocenjeno, ali so ta tveganja relevantna za ukrepe iz člena 459 CRR.

(a) Ponovna ocenitev premij za tveganja

Morebitna ponovna ocenitev premij za tveganja na globalnih trgih, okrepljena z nizko likvidnostjo, velja za pomembno makrofinančno tveganje v evropskem finančnem sektorju.

To tveganje med drugim krepijo visoke cene v številnih razredih sredstev glede na zgodovinska povprečja. Visoke cene sredstev so v veliki meri posledica nizke stopnje obrestnih mer, kar številne razrede vlagateljev spodbuja k iskanju donosa. Čeprav se na nekaterih trgih podjetniških obveznic in nepremičninskih trgih kažejo znaki prevzemanja visokih tveganj, so ti znaki heterogeni po segmentih trga in državah članicah. To zlasti velja za znake pregrevanja, ki so prisotni na nepremičninskih trgih v nekaterih državah članicah, v drugih pa o njih ni niti sledu.

Kapitalski položaji finančnih institucij, za katere se uporabljata CRD IV/CRR, bi morali biti zadostni, da lahko institucije prestanejo uresničitev tega tveganja. V stresnem testu EBA je tržno tveganje pri negativnem scenariju zmanjšalo delež navadnega lastniškega temeljnega kapitala za zgolj eno odstotno točko, pri čemer je skupno zmanjšanje pri negativnem scenariju znašalo 3,8 odstotne točke. Zato tržno tveganje ni tisto, ki je največ prispevalo k eroziji kapitala, ugotovljeni pri stresnem testu. Seveda se tržno tveganje lahko uresniči v drugačni obliki, kot je bila predpostavljena v stresnem testu. Vseeno pomirja dejstvo, da je finančni sektor v preteklih letih pokazal zadostno odpornost, ko je prišlo do nenadnih prilagoditev premij za tveganja na svetovnih trgih. Tovrstni dogodki so bili nenaden skokovit dvig cen ameriških državnih obveznic (tako imenovani „flash rally“) oktobra 2014, odprodaja nemških državnih obveznic maja/junija 2015, prilagoditev menjalnih tečajev in cen delnic po referendumu v Združenem kraljestvu junija 2016 ter nenadno povečanje japonskih donosov avgusta 2016. Ti so pustili kratkotrajno sled na cenah drugih finančnih sredstev in niso povzročili razdejanja v nobeni finančni instituciji. Še en opazen razvoj dogodkov na trgu se nanaša na občasne nenadne reakcije cen delnic bank EU[3]. Izpostavljenosti tržnim tveganjem je sicer na žalost težko spremljati, vendar pa so v pripravi predlogi politike za to področje v okviru temeljitega pregleda trgovalne knjige, začetega z baselskim okvirom, ki naj bi po pričakovanjih bili učinkovitejši kot kateri koli ukrep za boljšo preglednost iz člena 459 CRR.

(b) Dodatno poslabšanje bilanc stanja bank in zavarovalnic

Dodatno poslabšanje bilanc stanja bank in zavarovalnic je drugo večje tveganje za finančno stabilnost EU, ki ga je opredelil ESRB. Trend upadanja cen delnic bank EU v večjem delu leta 2016 podpira pomembnost tega tveganja, saj kaže na precejšnjo izgubo tržnih vrednosti bank. Upadanje cen delnic se je precej pospešilo, ko so trgi novice o gospodarskih tveganjih začeli upoštevati pri oblikovanju cen ter pri tem poudarjali tesno

[3] Ker je razvoj cen delnic tesno povezan s tveganjem dodatnega poslabšanja bilanc stanja bank in zavarovalnic, je ta razvoj ocenjen v naslednjem oddelku.

povezavo med prvima dvema tveganjema na seznamu sistemskih tveganj ESRB. Vendar pa natančnejši pregled kaže, da izrazit padec cen delnic bank ni primarno posledica strahu pred insolventnostjo bank, ampak predvsem dvomov glede njihovih obetov za dobiček. Če bi bili trgi zaskrbljeni glede solventnosti bank, bi morali cene poslov kreditne zamenjave in donosi dolžniških instrumentov bank prav tako močno poskočiti, vendar tega ni bilo mogoče zaznati, razen pri nekaterih finančnih instrumentih, specifičnih za inštitucije.

V letu 2016 so bili za ponazoritev obetov za dobiček za banke najbolj relevantni naslednji dogodki : (i) objave slabih ekonomskih podatkov februarja 2016 (ii) rezultat referenduma v Združenem kraljestvu junija 2016 ter (iii) rezultati stresnih testov EBA avgusta 2016. V času teh treh dogodkov je bil razvoj cen delnic bank precej slabši od razvoja cen delnic drugih institucij, prav tako so se pri vseh treh dogodkih tržni analitiki navezovali na dejavnike dobičkonosnosti. Februarja 2016 so objave slabih podatkov okrepile prepričanje, da bodo obrestne mere dolgo ostale nizke, kar bi poglobilo nizke stopnje dobička in nizke prihodke iz spremembe ročnosti. Rezultat referenduma v Združenem kraljestvu postavlja pod vprašaj, ali bo London še naprej učinkovito opravljal svojo vlogo finančnega vozlišča za EU. Izstop Združenega kraljestva iz EU lahko povzroči višje stroške čezmejnega grosističnega financiranja. Stresni testi EBA so razkrili občutljivost bank na negativni gospodarski scenarij.

Čeprav je povečanje kapitalskega količnika celotnega bančnega sistema EU in zlasti najbolj ranljivih bank morda omejilo izgube vrednosti med temi tremi dogodki, je imela zahteva javnih organov, naj banke povečajo kapitalske količnike, verjetno škodljive učinke. Razlog za to je, da je nizka dobičkonosnost številnih bank že zmanjšala možnosti za bistveno povečanje njihovega kapitala v kratkem roku. Prvič, nizka dobičkonosnost zmanjšuje znesek, ki je na voljo za povečanje kapitala z zadržanimi dobički. Drugič, če banke povečajo kapitalske količnike s pospešitvijo zmanjševanja dejavnosti ali prevzemanja tveganja, se bo dobičkonosnost sčasoma verjetno le še zmanjšala in obstaja nevarnost pojava kreditnega krča za gospodarstvo. Tretjič, nizko vrednotenje vrednostnih papirjev razkriva visoke stroške lastniškega kapitala, ki jih imajo banke, če želijo povečati kapital z izdajo lastniških vrednostnih papirjev. Na podlagi raziskave EBA MDS ocenjuje, da povprečni stroški lastniškega kapitala v bančnem sistemu EU znašajo približno 9 %. Po podatkih EBA znašajo donosi iz lastniškega kapitala v povprečju približno 6 % ter približno 2 % za srednje velike banke. Ker stroški lastniškega kapitala za številne banke presegajo donose iz lastniškega kapitala, bi zahteve po povečanju kapitalskih količnikov še dodatno oslabile dobičkonosnost. Ta teoretični argument potrjuje tudi vsebina poročil nekaterih tržnih analitikov (iz naložbenih bank in bonitetnih agencij) o verjetnem sprožilcu padca cen delnic februarja 2016. Govorice, da so nadzorniki nekaterim bankam naložili morebitne omejitve za izplačilo dividend delničarjem, da bi okrepili njihov kapitalski položaj, so analitiki obravnavali kot pomemben sprožilec. Tako so bili vlagatelji, ki vlagajo v lastniške vrednostne papirje bank, ranljivi za ukrepe politike, ki omejujejo dobičkonosnost njihovih naložb. Ta izkušnja kaže, da instrumenti politike, predlagani s členom 459 CRR, verjetno niso učinkoviti v obdobjih šibke rasti in nizkih pričakovanj v zvezi z obeti za dobiček bank. Kot je navedeno zgoraj, so ukrepi iz člena 459 CRR verjetno najbolj učinkoviti v času velikega optimizma glede dobičkonosnosti bank in vrednotenja cen delnic.

Nizka dobičkonosnost bank EU je posledica cikličnih in strukturnih dejavnikov ter zapuščine krize. Šibka nominalna gospodarska rast in nizke obrestne mere centralne

banke sta pomembna ciklična dejavnika. Nominalna gospodarska rast je omejila možnosti finančnih sektorjev, da bi razširili opravljanje storitev za gospodarske sektorjem. Povpraševanje po bančnih kreditih je enako nizko. Nizke obrestne mere in ravna krivulja donosa pomenijo nizke marže za finančne posrednike, kar je najbolj opazno pri nižjih dobičkih iz spremembe ročnosti. Poleg tega na dobičkonosnost bank vpliva ničelna spodnja meja obrestnih mer, saj banke malim vlagateljem ne morejo zaračunavati negativnih obrestnih mer, ker lahko ti hranijo prihranke v obliki gotovine in namesto bančnih vlog. Dejavniki zapuščine krize se na prvem mestu nanašajo na visoko breme slabih kreditov v nekaterih delih bančnih sistemov, zlasti v državah članicah, kjer je dolgotrajna nizka gospodarska rast privedla do visokih ravni slabih kreditov. Banke imajo različne možnosti za obravnavo slabih kreditov, vendar za to pogosto ni dovolj spodbud. Na primer, realizacija izgub iz slabih kreditov ali njihova prodaja po znižani ceni, razen če niso rezervacije zanje že oblikovane, bi zmanjšala dobiček in kapitalske količnike. Ohranitev teh kreditov v bilanci stanja (obnavljanje kreditov ali tako imenovani „zimzeleni krediti“) omogoča začasno rešitev, vendar za ceno negotove kakovosti sredstev, ki lahko povzroči povišanje stroškov na trgih financiranja in oklevanje pri širitvi posojanja gospodarstvu. Prav tako lahko visoka raven slabih kreditov pomeni visoke stroške njihovega upravljanja.

Trdovratna nizka dobičkonosnost bančnega sektorja lahko srednjeročno pripelje do težav s solventnostjo. Čeprav ima makrobonitetna politika lahko pomembno vlogo pri obravnavi cikličnih dejavnikov v ozadju nizke dobičkonosnosti, in sicer tako, da sprosti obstoječe omejitve za bančne dejavnosti, člen 459 CRR ni primerno sredstvo za uresničitev tega. Strožje bonitetne zahteve dopušča le za obdobje enega leta, ne dovoljuje pa sprostitve zahtev. Poleg tega ima člen 459 CRR omejen učinek na slabe kredite. Težavo zapuščine slabih kreditov bi najbolje rešili z učinkovitejšimi postopki v primeru insolventnosti, ki bankam dovoljujejo, da hitreje rešijo slabe kredite. Na predlog Komisije je Svet slabe kredite obravnaval julija 2016 v priporočilih za posamezno državo za šest držav članic. Komisija je v tesnem stiku z nacionalnimi organi in evropskimi interesnimi skupinami, da bi zagotovila ustrezno ukrepanje. Bonitetne zahteve iz člena 459 CRR lahko spodbudijo strukturne spremembe, saj bi finančne institucije, ki imajo težave pri njihovem izpolnjevanju, spodbudile h krčenju bilance stanja, zmanjšanju poslovnih dejavnosti ali celo izstopu s trga. Ukrepi iz člena 459 CRR zaradi začasne narave, tj. veljajo za obdobje enega leta, niso primerno sredstvo za spodbujanje kakršne koli želene strukturne spremembe v bančnem sistemu EU.

(c) Poslabšanje vzdržnosti dolga v sektorju država, podjetniškem sektorju in v gospodinjstvih

Ukrepi iz člena 459 CRR ne bi učinkovito obravnavali poslabšanja vzdržnosti dolga v sektorju država, podjetniškem sektorju in v gospodinjstvih, tudi če se v vseh državah članicah uporabljajo enotno in pogosto.

Ukrepi, ki zmanjšujejo finančni vzvod v bančnem sektorju, imajo dvoumen učinek na vzdržnost dolga nefinančnih akterjev. Medtem ko je mogoče, da vodijo v razdolževanje nefinančnega sektorja, kar posledično izboljša vzdržnost dolga, lahko po drugi strani poslabšajo dostop do kreditov, zaradi česar postanejo obstoječi dolgovi nevzdržni.

(d) Pretresi in širjenje negativnih učinkov sektorjev bančništva v senci

V zvezi s tveganji, ki jih predstavlja sektor bančništva v senci, se na tej stopnji zdi pristop, ki ga v zvezi z velikimi izpostavljenostmi določa ureditev v CRR, zadosten in ni potrebe po uporabi člena 459 CRR. Smernice EBA o omejitvah za izpostavljenosti do subjektov, ki opravljajo dejavnost bančništva v senci, so bile sprejete decembra 2015 in veljajo od 1. januarja 2017[4]. Vsebujejo splošna načela, ki bi jih morale institucije upoštevati za obravnavo tveganj, ki jih lahko pomenijo izpostavljenosti do subjektov, ki opravljajo dejavnost bančništva v senci, glavni pristop za določitev omejitev izpostavljenosti do subjektov, ki opravljajo dejavnost bančništva v senci, in nadomestni pristop, če institucije ne morejo uporabiti glavnega pristopa. Delo, ki ga je opravila EBA, bo vključeno v poročilo Komisije v skladu s členom 395(2) CRR o ustreznosti in vplivu določitve takšnih omejitev, v katerem se bo upošteval tudi mednarodni razvoj v zvezi s tveganji, ki jih ustvarjajo subjekti, ki opravljajo dejavnost bančništva v senci.

[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.