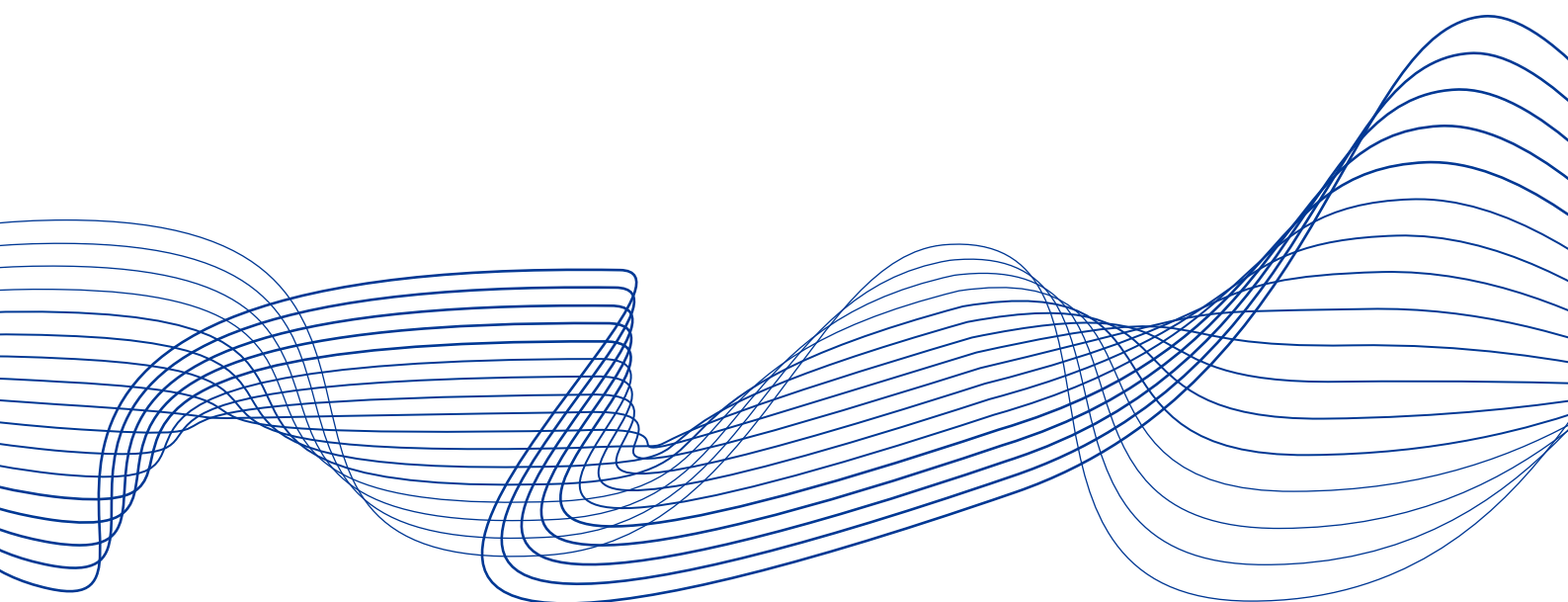


Raport roczny

2020



ERRS

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego

Europejski System Nadzoru Finansowego

Spis treści

Przedmowa	2
Synteza	4
Stopka wydawnicza	8



Przedmowa



Mam przyjemność przedstawić dziesiąty raport roczny Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), obejmujący okres od 1 kwietnia 2020 do 31 marca 2021. Raporty roczne są ważnym elementem polityki informacyjnej ERRS, której celem jest zapewnienie przejrzystości i rozliczalności wobec unijnych współprawodawców oraz europejskiej opinii publicznej.

Rok 2020 upłynął pod znakiem pandemii koronawirusa (COVID-19). Nie dość, że pochłonęła ona tak wiele ofiar śmiertelnych, to jeszcze spustoszyła gospodarki na całym świecie i pozbawiła wielu ludzi źródła utrzymania. Na początku kryzysu COVID-19 system finansowy był odporniejszy niż przed światowym kryzysem finansowym. Jednak

straty występujące w gospodarce realnej mogą powodować pojawianie się coraz większych rys w systemie finansowym. Każda taka rysa zaburzałaby funkcjonowanie sektora finansowego w momencie, kiedy szczególnie ważne było dostarczanie gospodarce płynności.

W tej sytuacji w kwietniu i maju 2020 ERRS przeszła w „tryb kryzysowy”: jej posiedzenia odbywały się przez internet i z większą częstotliwością. Od tej pory koncentrowała się na kwestiach priorytetowych i podejmowała działania, żeby zapobiegać skutkom pandemii dla stabilności finansowej lub je łagodzić.

Do obszarów priorytetowych należały: (a) wpływ systemów gwarancji kredytowych i innych rozwiązań fiskalnych mających chronić gospodarkę realną na system finansowy; (b) niepłynność rynku i jej konsekwencje dla zarządzających aktywami i ubezpieczycieli; (c) wpływ procyklicznych obniżek ratingów obligacji na rynki i podmioty gospodarcze; (d) ogólnosystemowe ograniczenia dotyczące wypłaty dywidendy, skupu akcji własnych i innych form wypłaty zysku; (e) ryzyka płynnościowe wynikające z wezwań do uzupełnienia depozytu zabezpieczającego.

W raporcie rocznym szczegółowo opisano środki przyjęte przez ERRS i związane z nimi prace nad polityką makroostrożnościową. Szczególną uwagę ERRS poświęcała sektorowi bankowemu, w którym dopiero z czasem w pełni uwidoczni się rosnące ryzyko kredytowe związane z gospodarczymi skutkami pandemii. Badała m.in., w jaki sposób można wykorzystać buforę kapitałową, żeby banki mogły udzielać kredytów gospodarce realnej przez cały cykl koniunkturalny, a także jak przygotować sektor publiczny i prywatny na przypuszczalny wzrost liczby bankructw wśród przedsiębiorstw.

Ponieważ gospodarcze i finansowe skutki pandemii wciąż szybko się zmieniają, tegoroczny raport zawiera – wyjątkowo – ocenę ryzyka przeprowadzoną przez ERRS na okres do czerwca 2021. Główne zidentyfikowane ryzyka to: (a) potencjalny wzrost liczby bankructw w sektorze prywatnym w wyniku głębokiej globalnej recesji; (b) trudne otoczenie makroekonomiczne dla banków, ubezpieczycieli i funduszy emerytalnych; (c) nagła zmiana wyceny ryzyka i wystąpienie niepłynności na rynkach; (d) znaczne korekty cen na rynkach nieruchomości komercyjnych i mieszkaniowych; (e) możliwość ponownego wystąpienia zagrożeń związanych z finansowaniem państwowym. Ocena ryzyk przeprowadzona przez ERRS obejmuje także zagrożenia wpływające



z incydentów naruszenia cyberbezpieczeństwa na skalę systemową, zaburzenie działania krytycznych infrastruktur finansowych oraz ryzyka związane ze zmianą klimatu i przechodzeniem na gospodarkę niskoemisyjną – wszystkie te czynniki w dalszym ciągu mają krytyczne znaczenie dla długookresowej stabilności finansowej.

W minionym roku ERRS kontynuowała też prace rozpoczęte jeszcze przed pandemią. Na przykład w dążeniu do stworzenia zasad makroostrożnościowych wykraczających poza sektor bankowy odpowiedziała na konsultacje Komisji Europejskiej w sprawie przeglądu ram ostrożnościowych dla sektora ubezpieczeniowego i przeglądu przepisów dotyczących alternatywnych funduszy inwestycyjnych. Przedstawiła również swoją opinię na temat sprawozdań Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych dotyczących różnych aspektów rozliczania centralnego.

W omawianym okresie kilku naszych cenionych kolegów i współpracowników przeszło do innych zadań, a na ich miejsce powołano nowe osoby. Pragnę serdecznie podziękować za wkład w prace ERRS Richardowi Portesowi, który pełnił funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Doradczego Komitetu Naukowego, oraz Thomasowi Schepensowi, byłemu współprzewodniczącemu grupy roboczej ds. analiz.

Chciałabym też serdecznie powitać Claudię Buch, wiceprezes Deutsche Bundesbank, na stanowisku wiceprzewodniczącej Doradczego Komitetu Technicznego, Stevena Cecchettiiego jako nowego wiceprzewodniczącego Doradczego Komitetu Naukowego oraz Emmanuelle Assuouan, która objęła funkcję współprzewodniczącej grupy roboczej ds. analiz.

Christine Lagarde
Przewodnicząca ERRS



Synteza

W analizowanym okresie – od początku kwietnia 2020 do końca marca 2021 – dominującym zjawiskiem była pandemia koronawirusa (COVID-19). Wywołała ona ekstremalnie silny szok ekonomiczny, który wpłynął na gospodarkę Unii Europejskiej i całego świata i zwiększył zagrożenia dla stabilności finansowej.

Po wybuchu pandemii organy unijne, rządy krajowe, banki centralne oraz organy nadzoru i organy restrukturyzacyjno-likwidacyjne podjęły bezprecedensowe działania w celu wsparcia gospodarki. W ramach początkowej reakcji Rada Generalna ERRS zidentyfikowała pięć priorytetowych obszarów, w odniesieniu do których zastosowała środki: wpływ systemów gwarancji i innych rozwiązań fiskalnych mających chronić gospodarkę realną na system finansowy; niepłynność rynku i jej konsekwencje dla zarządzających aktywami i ubezpieczycieli; wpływ znacznych obniżek ratingów obligacji na rynki i podmioty w obrębie całego systemu finansowego; ogólnosystemowe ograniczenia dotyczące wypłaty dywidendy, skupu akcji własnych i innych form wypłaty zysku; ryzyka płynnościowe wynikające z wezwań do uzupełnienia depozytu zabezpieczającego. W ciągu 2020 roku ERRS uzupełniła swoje początkowe działania o szukanie rozwiązań, które pomogłyby bankom finansować odbudowę gospodarki. W zakres tych prac weszły: dostępność buforów kapitałowych i ogólniej – środków makroostrożnościowych; działanie procedur upadłościowych dotyczących przedsiębiorstw; funkcjonowanie ram naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków; postępowanie z kredytami zagrożonymi, w tym transferowanie ryzyka do tych segmentów sektora prywatnego, które mogą je lepiej absorbować.

ERRS regularnie ocenia zagrożenia dla stabilności finansowej zrodzone przez pandemię COVID-19. Ocena ryzyka przedstawiona w niniejszym raporcie uwzględnia rozwój sytuacji do czerwca 2021. Czynniki mogące zagrozić stabilności finansowej UE zostały przez ERRS zaklasyfikowane następująco: ryzyko powszechnego niewywiązywania się ze zobowiązań w gospodarce realnej (ryzyko 1) – poważne; ryzyko wynikające z trudnego otoczenia makroekonomicznego dla banków, ubezpieczycieli i systemów emerytalnych (ryzyko 2) – podwyższone; ryzyko wynikające z ponownego wystąpienia zagrożeń związanych z finansowaniem państwowym i obaw o obsługiwalność zadłużenia (ryzyko 3) – podwyższone; ryzyko wynikające z niestabilności i miejscowej niepłynności na rynkach finansowych (ryzyko 4) – podwyższone. Ponadto ERRS uznała ryzyka operacyjne, np. wynikające z incydentów naruszenia cyberbezpieczeństwa na skalę systemową (ryzyko 5), za podwyższone, oraz stwierdziła, że należy monitorować ryzyka systemowe związane z zaburzeniem działania krytycznych infrastruktur finansowych mającym podłoże finansowe (ryzyko 6) oraz ze zmianą klimatu (ryzyko 7). Żeby usprawnić monitorowanie ryzyka, a zwłaszcza wzajemnych powiązań w sektorze finansowym, ERRS wydała zalecenie w sprawie stosowania identyfikatorów podmiotów prawnych¹.

ERRS przyczyniała się do zwiększania odporności sektora bankowego, zwłaszcza w obliczu spodziewanych skutków kryzysu COVID-19. W odniesieniu do wpływu publicznych systemów gwarancji i innych rozwiązań fiskalnych na stabilność finansową – co należało do obszarów priorytetowych – ERRS skierowała do Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych pismo

¹ [Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 24 września 2020 r. w sprawie identyfikacji podmiotów prawnych \(ERRS/2020/12\).](#)



zachęcające do współpracy i wymiany informacji między krajowymi organami makroostrożnościowymi i podatkowymi², a później wydała zalecenie wprowadzające minimalne wymogi dotyczące monitorowania tego wpływu na szczeblu krajowym i zasady przekazywania informacji do ERRS³. Na podstawie tych działań monitorujących opublikowała w lutym 2021 sprawozdanie na temat wpływu środków pomocowych związanych z COVID-19⁴ na stabilność finansową. Kolejną ważną inicjatywą na rzecz utrzymania odporności systemu finansowego było zalecenie ERRS w sprawie ograniczenia podziału dochodów⁵, odnoszące się do instytucji kredytowych, firm inwestycyjnych, ubezpieczycieli i reasekuratorów oraz kontrahentów centralnych. W grudniu 2020 przedłużono to zalecenie w zmienionym brzmieniu.

ERRS w dalszym ciągu wносиła wkład w koordynację unijnej polityki makroostrożnościowej dotyczącej sektora bankowego. W tym kontekście wydała opinię w sprawie przedłużenia okresu stosowania bardziej rygorystycznego środka makroostrożnościowego przyjętego na podstawie art. 458 rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (CRR) przez Belgię, który polega na wyznaczeniu wag ryzyka dla ekspozycji na sektor nieruchomości mieszkaniowych⁶. Wydała również opinię w sprawie wydłużenia okresu stosowania bardziej rygorystycznego środka makroostrożnościowego wprowadzonego na tej samej podstawie prawnej przez Francję, który polega na określeniu wymogów dotyczących dużych ekspozycji wobec dużych przedsiębiorstw niefinansowych o wysokim poziomie zadłużenia. Kolejna opinia odnosiła się do przedłużenia obowiązywania bardziej rygorystycznego środka makroostrożnościowego przyjętego na podstawie art. 458 rozporządzenia CRR przez Szwecję, który polega na określeniu dolnego limitu wagi ryzyka dla ekspozycji na sektor nieruchomości mieszkaniowych. ERRS wydała również zalecenie w sprawie norweskiego środka makroostrożnościowego polegającego na ustaleniu bufora na ryzyko systemowe⁷. Ponadto zaleciła odwołanie krajowego środka niewchodzącego w zakres rozporządzenia CRR ani dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD) przyjętego przez Luksemburg, a także wspomnianego wyżej bufora na ryzyko systemowe i środków dotyczących sektora nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych wprowadzonych na podstawie art. 458 rozporządzenia CRR przez Norwegię. Na poziomie bardziej ogólnym ERRS w dalszym ciągu monitorowała środki makroostrożnościowe przyjmowane w UE i zachęcała swoich członków do wymiany poglądów na ich temat.

Oprócz środków wprowadzonych w reakcji na pandemię ERRS nadal zajmowała się instrumentami makroostrożnościowymi niezwiązanymi z samym sektorem bankowym. W szczególności wniosła

² [Pismo do członków Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych w sprawie wpływu środków na rzecz ochrony gospodarki realnej.](#)

³ [Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie monitorowania wpływu na stabilność finansową moratoriów na spłatę zadłużenia i publicznych systemów gwarancji oraz innych środków o charakterze fiskalnym podjętych w celu ochrony gospodarki realnej w związku z pandemią COVID-19 \(ERRS/2020/8\).](#)

⁴ [Sprawozdanie ERRS na temat wpływu na stabilność finansową środków pomocowych na rzecz ochrony gospodarki realnej w związku z pandemią COVID-19.](#)

⁵ [Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ograniczenia podziału dochodów w czasie pandemii COVID-19 \(ERRS/2020/7\).](#)

⁶ [Opinia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 18 lutego 2021 r. dotycząca powiadomienia przez Belgię o przedłużeniu okresu stosowania bardziej rygorystycznego środka krajowego na podstawie art. 458 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych \(ESRB/2021/1\).](#)

⁷ [Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie powiadomienia o zamiarze ustalenia wskaźnika bufora ryzyka systemowego zgodnie z art. 133 dyrektywy \(UE\) 2013/36/UE przez Norwegię \(ESRB/2020/14\) i sprawozdanie towarzyszące.](#)



wkład w prace Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) nad szeregiem kwestii dotyczących rozliczania centralnego, sposobów ulepszenia makroostrożnościowych aspektów dyrektywy Wyłącalność II w odniesieniu do ubezpieczycieli oraz sposobów ulepszenia dyrektywy w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (dyrektywa w sprawie ZAFI)⁸. W kwestii rozliczania centralnego współpracowała z ESMA nad rozwiązaniami dla systemów emerytalnych, usługami ograniczania ryzyka potransakcyjnego w odniesieniu do obowiązku rozliczania oraz standardami dotyczącymi sprawozdawczości, jakości danych, dostępu do danych i rejestracji repozytoriów transakcji na podstawie rozporządzenia w sprawie infrastruktury rynku europejskiego (rozporządzenie EMIR Refit). Przedstawiła również ESMA opinię na temat klasyfikacji i późniejszego uznawania kontrahentów centralnych z państw trzecich, którzy świadczą usługi w Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o sektor ubezpieczeniowy, ERRS odpowiedziała na konsultacje Komisji Europejskiej w sprawie przeglądu dyrektywy Wyłącalność II. W swojej odpowiedzi zawarła propozycje narzędzi makroostrożnościowych odnoszących się do kwestii kapitałowych, płynnościowych i międzysektorowych wskazanych w raporcie z lutego 2020. Podkreśliła również, że dyrektywa Wyłącalność II powinna zapewniać w dalszym ciągu należyte ujmowanie ryzyk oraz że należy wprowadzić jednolite ramy naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w całej Unii Europejskiej. Co do funduszy inwestycyjnych, ERRS przedstawiła swoją odpowiedź na konsultacje Komisji Europejskiej dotyczące przeglądu dyrektywy w sprawie ZAFI. W tej odpowiedzi poruszyła kwestie adekwatności zasad sprawozdawczości i dostępu do danych na potrzeby monitorowania ryzyka systemowego, konieczności uruchomienia istniejących instrumentów polityki makroostrożnościowej oraz ciągłego doskonalenia ram polityki makroostrożnościowej w odniesieniu do funduszy inwestycyjnych.

ERRS przygotowała również scenariusze szokowe do testów warunków skrajnych prowadzonych przez europejskie organy nadzoru. Dla sektora bankowego opracowała szokowy scenariusz makrofinansowy na potrzeby testu, który miał zostać przeprowadzony przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) w 2020, ale został przełożony na 2021. W styczniu 2021 ERRS przekazała do EUNB nowy scenariusz, który odzwierciedlał jej najnowszą ocenę ryzyka. W odniesieniu do sektora ubezpieczeniowego przygotowała scenariusz szokowy na potrzeby ogólnounijnego testu warunków skrajnych prowadzonego w 2021 przez Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA). Jeżeli chodzi o fundusze rynku pieniężnego, ERRS przekazała do ESMA zestaw czynników ryzyka nowo skalibrowanych w taki sposób, żeby scenariusz stress testu był pod względem wszystkich tych czynników ostrzejszy niż zmiany rynkowe z marca 2020.

W ramach rozliczalności i obowiązków sprawozdawczych przewodnicząca ERRS wzięła udział w wysłuchaniach przed Komisją Gospodarczą i Monetarną Parlamentu Europejskiego. Podczas tych wysłuchań przedstawiła posłom do Parlamentu informacje z pierwszej ręki o powodach inicjatyw w zakresie polityki podjętych przez ERRS. Dotyczyło to także środków wprowadzonych w reakcji na pandemię COVID-19.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmiany dyrektyw 2003/41/WE i 2009/65/WE oraz rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 1095/2010 (Dz.U. L 174 z 1.7.2011, s. 1).



Podobnie jak w poprzednich latach, ERRS organizowała spotkania z interesariuszami w celu włączenia ich w debatę o polityce makroostrożnościowej. Z powodu pandemii COVID-19 te spotkania, tak samo jak regularne posiedzenia ERRS, odbywały się przez internet w formie wideokonferencji. Zgodnie ze swoim mandatem ERRS zorganizowała doroczne spotkanie z Komitetem Europejskich Organów Nadzoru Audytowego i biegłymi rewidentami globalnych banków i ubezpieczycieli o znaczeniu systemowym mających siedzibę w UE. Te spotkania mają dostarczać ERRS informacji o rozwoju sytuacji w sektorze i istotnych zmianach dotyczących globalnych instytucji finansowych o znaczeniu systemowym. Na ostatnim omawiano natychmiastowe i długofalowe skutki pandemii COVID-19 dla banków i ubezpieczycieli, wpływ pandemii na prace audytorskie oraz rolę rewidentów w zapobieganiu oszustwom rachunkowym. Z powodu pandemii nie odbyła się doroczna konferencja ERRS.



Stopka wydawnicza

© Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego 2021

Adres do korespondencji 60640 Frankfurt am Main, Niemcy
Telefon +49 69 1344 0
Internet www.esrb.europa.eu

Wszelkie prawa zastrzeżone. Zezwala się na wykorzystanie do celów edukacyjnych i niekomercyjnych pod warunkiem podania źródła.

Data graniczną dla danych uwzględnionych w raporcie był 31 marca 2021.

Objaśnienia terminów można znaleźć w [słowniczku ERRS](#) (dostępnym jedynie po angielsku).

ISSN 1977-5229 (pdf)
ISBN 978-92-9472-224-9 (pdf)
DOI 10.2849/46538 (pdf)
Nr katalogowy UE DT-AB-21-001-PL-N (pdf)