

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

DOPORUČENÍ

EVROPSKÁ RADA PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA

VAROVÁNÍ EVROPSKÉ RADY PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA

ze dne 22. září 2022

ke zranitelným místům finančního systému Unie

(ESRB/2022/7)

(2022/C 423/01)

GENERÁLNÍ RADA EVROPSKÉ RADY PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie,

s ohledem na Dohodu o Evropském hospodářském prostoru ⁽¹⁾, zejména na přílohu IX uvedené dohody,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1092/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o makrobezpečnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Evropské unie a o zřízení Evropské rady pro systémová rizika ⁽²⁾, a zejména na čl. 3 odst. 2 písm. c) a články 16 a 18 uvedeného nařízení,

s ohledem na rozhodnutí Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2011/1 ze dne 20. ledna 2011, kterým se přijímá jednací řád Evropské rady pro systémová rizika ⁽³⁾, a zejména na článek 18 uvedeného rozhodnutí,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Finanční systém Unie doposud prokázal svou odolnost vůči rostoucímu geopolitickému napětí a hospodářské nejistotě. Pravděpodobnost realizace scénářů mezního rizika se však od začátku roku 2022 zvýšila a nedávný geopolitický vývoj ji dále zesílil. Rizika ohrožující finanční stabilitu se mohou naplnit současně, a může tak dojít k jejich vzájemné interakci a zesilování jejich dopadu. Rostoucí geopolitické napětí vedlo ke zvýšení cen energií, což působí finanční potíže podnikům a domácnostem, které se stále zotavují z nepříznivých hospodářských důsledků pandemie COVID-19. Vyšší než očekávaná inflace navíc zpřísňuje finanční podmínky.
- (2) Tento vývoj má negativní vliv na makroekonomický výhled Unie. Prognózy růstu hrubého domácího produktu byly pro rok 2023 přehodnoceny směrem dolů a pravděpodobnost recese během zimy 2022-2023 se zvýšila. Rizika zpomalení růstu se v jednotlivých členských státech liší, zejména z důvodu různé míry závislosti na dovozu energie z Ruska a rozdílné energetické náročnosti výrobních řetězců. Pravděpodobnost realizace scénářů mezního rizika závisí na další eskalaci geopolitického napětí, rozsahu a trvání hospodářského útlumu a přetrvávání vysoké inflace.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 1, 3.1.1994, s. 3.

⁽²⁾ Úř. věst. L 331, 15.12.2010, s. 1.

⁽³⁾ Úř. věst. C 58, 24.2.2011, s. 4.

- (3) Evropská rada pro systémová rizika (ESRB) vyjádřila začátkem tohoto roku své obavy ohledně zvýšené nejistoty a zvýšené pravděpodobnosti realizace scénářů mezního rizika (*). Další nárůst rizik pro finanční stabilitu je nyní důvodem pro vydání všeobecného varování v souladu s mandátem ESRB. Byla identifikována tři závažná systémová rizika pro finanční stabilitu.
- (4) Za prvé, zhoršení makroekonomického výhledu spolu se zpřísněním podmínek financování má za následek opětovné zvýšení napětí v bilancích nefinančních podniků a domácností, zejména v sektorech a členských státech, které jsou nejvíce postiženy rychle rostoucími cenami energií. Tento vývoj má negativní dopad na schopnost nefinančních podniků a domácností obsluhovat dluhy.
- (5) Za druhé, rizika pro finanční stabilitu vyplývající z prudkého poklesu cen aktiv zůstávají vážná. To by mohlo vyvolat velké ztráty z ocenění podle tržní hodnoty, což zase může zesílit volatilitu trhu a způsobit tlak na likviditu. Zvýšení úrovně a volatility cen energií a komodit navíc vedlo k rozsáhlým výzvám k dodatkové úhradě pro účastníky těchto trhů. To u některých účastníků způsobilo tlak na likviditu.
- (6) Za třetí, zhoršení makroekonomických vyhlídek má vliv na kvalitu aktiv a výhled pro ziskovost úvěrových institucí. Ačkoli je evropský bankovní sektor jako celek dobře kapitálově vybaven, výrazné zhoršení makroekonomického výhledu by mělo za následek opětovné zvýšení úvěrového rizika v době, kdy některé úvěrové instituce stále řeší problémy s kvalitou aktiv související s pandemií COVID-19. Odolnost úvěrových institucí rovněž ovlivňují strukturální faktory, včetně nadměrné kapacity, konkurence nových poskytovatelů finančních služeb a expozice vůči kybernetickým a klimatickým rizikům.
- (7) Kromě těchto tří závažných systémových rizik pro finanční stabilitu ESRB identifikovala i následující zvýšená systémová rizika.
- (8) Zranitelnost v sektoru obytných nemovitostí se v první polovině roku 2022 v mnoha členských státech dále zvýšila v důsledku silného růstu cen nemovitostí a hypotečních úvěrů, což má za následek další nárůst cyklických rizik. Lze však očekávat, že rostoucí sazby hypotečních úvěrů a zhoršující se schopnost obsluhovat dluhy v důsledku poklesu reálných příjmů domácností budou vyvíjet tlak na snižování cen obytných nemovitostí a povedou k materializaci cyklických rizik.
- (9) Zhoršení makroekonomického výhledu rovněž prohlubuje problémy v odvětví komerčních nemovitostí, což odráží rostoucí náklady na financování a ceny ve stavebnictví, výpadky dodávek stavebních materiálů, jakož i strukturální trendy, jako je nižší poptávka po kancelářských prostorech. Vzhledem k tomu, že ziskové marže v odvětví komerčních nemovitostí v Unii jsou již tak na nízké úrovni, mohl by tento vývoj vést k tomu, že některé stávající nebo plánované investiční projekty v oblasti komerčních nemovitostí budou neziskové, což zvyšuje riziko selhání a zesiluje obavy ohledně nesplácených úvěrů souvisejících s komerčními nemovitostmi, které jsou již nyní vysoké a rostou.
- (10) Válka na Ukrajině zvýšila pravděpodobnost rozsáhlých kybernetických incidentů, které mohou narušit kritickou hospodářskou a finanční infrastrukturu, jakož i poskytování klíčových hospodářských a finančních služeb.
- (11) Zpomalení hospodářského růstu a zpřísnování finančních podmínek negativně ovlivňují střednědobou dynamiku státního dluhu. Vysoká veřejná zadluženost zůstává v řadě členských států jedním z hlavních makroekonomických zranitelných míst.
- (12) Nárůst systémových rizik pro finanční stabilitu vyžaduje rozhodnou politickou reakci. Zachování nebo posílení odolnosti finančního sektoru Unie má i nadále zásadní význam pro zajištění jeho schopnosti podporovat reálnou ekonomiku v případě, že dojde k materializaci rizik pro finanční stabilitu.

(*) Tisková zpráva ze dne 31. března 2022 zveřejněná po 45. řádném zasedání generální rady ESRB, které se konalo dne 24. března 2022, a tisková zpráva ze dne 30. června 2022 zveřejněná po 46. řádném zasedání generální rady ESRB, které se konalo dne 23. června 2022, k dispozici na internetových stránkách ESRB na adrese www.esrb.europa.eu

- (13) Unijní a vnitrostátní orgány dohledu v bankovním a nebankovním finančním sektoru přispívají k odolnosti finančního sektoru Unie tím, že ve vzájemné úzké spolupráci sledují a řeší zranitelná místa finančního systému a institucí, které patří do jejich působnosti. Příslušné orgány by měly využívat celou škálu mikroobezřetnostních a makroobezřetnostních nástrojů k omezení těchto rizik a zmírnění jejich dopadu, pokud by došlo k jejich materializaci. V případě, že makroobezřetnostní nástroje nejsou k dispozici, může být nutné, aby orgány využily svých pravomocí v oblasti dohledu ke zmírnění rizik pro finanční stabilitu a k zajištění toho, aby nedošlo k narušení trhů. Úzká koordinace mezi příslušnými orgány by zvýšila účinnost a účelnost politických reakcí, zejména pokud jde o řešení meziodvětvových a přeshraničních rizik, a zároveň by se zabránilo procykličnosti, fragmentaci trhu a negativním externalitám pro ostatní členské státy.
- (14) Úvěrové instituce mohou působit jako první obranná linie tím, že zajistí, aby jejich postupy tvorby rezerv a kapitálové plánování náležitě zohledňovaly očekávané a neočekávané ztráty, které mohou být způsobeny zhoršením rizikového prostředí. To zahrnuje aktivní a pravidelnou úpravu vlastních kapitálových projekcí podle základního a nepříznivého scénáře. Při tom by měly být zohledněny dostatečně konzervativní a aktualizované makroekonomické scénáře, které předpokládají existenci silného, avšak možného napětí během delšího období. Úvěrové instituce by rovněž měly zajistit dobrou předvídatelnost svých rizik likvidity v krátkodobém horizontu a disponovat konkrétními pohotovostními plány pro řešení těchto rizik. To je rovněž klíčové pro to, aby byly schopny překonat důsledky případné materializace rizik pro finanční stabilitu, a pro zachování důvěry trhu v úvěrové instituce.
- (15) Vedle postupů obezřetného řízení rizik úvěrových institucí přispívají k zajištění odolnosti úvěrových institucí i mikroobezřetnostní a makroobezřetnostní kapitálové rezervy, které odpovídají převládající úrovni rizika. Některé vnitrostátní orgány již zpřísnily makroobezřetnostní politiky, zatímco jiné v současné době zkoumají, zda by makroobezřetnostní politiky mohly být prováděny s cílem řešit zranitelná místa. Zachování nebo další vytváření makroobezřetnostních rezerv by podpořilo odolnost úvěrových institucí a umožnilo by orgánům tyto rezervy rozpustit v případě, že dojde k materializaci rizik s negativním dopadem na rozvahy úvěrových institucí. To by posílilo schopnost úvěrových institucí absorbovat ztráty a zároveň by se zachovalo poskytování kritických služeb reálné ekonomice. Rozhodnutí makroobezřetnostní politiky by měla být přijímána s ohledem na makrofinanční výhled a podmínky bankovního sektoru jednotlivých členských států, aby se omezilo riziko procykličnosti.
- (16) Rovněž je třeba řešit rizika pro finanční stabilitu mimo bankovní sektor. To vyžaduje řešení zranitelných míst a zvýšení odolnosti nebankovních finančních institucí a tržního financování. Zásadní význam má řešení tlaků na likviditu a financování v případě nefinančních podniků, které se účastní trhů s energetickými deriváty. Nemělo být však dojit ke zmírnění obezřetnostních požadavků na centrální clearing. Kromě toho by měla být věnována zvláštní pozornost nesouladu strukturální likvidity v některých typech investičních fondů. Správci fondů by měli být rovněž vybízeni k tomu, aby v případě potřeby využívali nástroje řízení likvidity. Pokud jde o pojištění, napjaté bilance domácností zvyšují riziko zániku pojistných smluv, což může prohloubit mezeru v ochraně, ale zároveň zvýšit význam sledování likvidity.
- (17) Nebankovní finanční instituce mohou samy dále posílit svou odolnost a pomoci zabránit realizaci scénářů mezního rizika tím, že zajistí, aby jejich postupy řízení rizik náležitě odrážely zhoršení rizikového prostředí, a tím, že zohlední pokyny a očekávání orgánů dohledu. Například v případě investičních fondů to znamená pozorně sledovat a řešit možný nadměrný nesoulad likvidity nebo pákový efekt; v případě ústředních protistran, členů clearingového systému a jejich klientů to znamená sledovat derivátové expozice a řešit riziko koncentrace a procykličnost maržových postupů v celém řetězci ústředních protistran, členů clearingového systému a jejich klientů, a v případě pojistitelů to znamená věnovat velkou pozornost tržním rizikům a rizikům likvidity, která by se mohla naplnit ve scénáři zvýšené volatility trhu a vysoké nejistoty.

- (18) ESRB opakovaně konstatovala ⁽⁹⁾, že nedostatek nástrojů omezuje schopnost orgánů řešit rizika pro finanční stabilitu mimo bankovní sektor. Vyzvala k tomu, aby příslušné orgány měly tyto nástroje k dispozici, například v souvislosti s přezkumem obezřetnostních pravidel pro investiční fondy a pojistitele. Vzhledem k současnému prostředí zvýšeného rizika je tento požadavek ještě naléhavější,

PŘIJALA TOTO VAROVÁNÍ:

ODDÍL 1

Varování

Finanční systém Unie doposud prokázal svou odolnost navzdory rostoucí geopolitické a hospodářské nejistotě. Evropská rada pro systémová rizika (ESRB) nicméně identifikovala řadu závažných rizik pro finanční stabilitu. Tato rizika se mohou naplnit současně, a může tak dojít k jejich vzájemné interakci a vzájemnému zesilování jejich dopadu. Pravděpodobnost realizace scénářů mezního rizika se od začátku roku 2022 zvýšila a nedávný geopolitický vývoj ji dále zesílil. Tento geopolitický vývoj má dopad na ceny a dodávky energií, což má za následek opětovné zvýšení napětí v bilancích podniků a domácností. Vyšší než očekávaná inflace navíc zpřísňuje finanční podmínky, což může zvýšit napětí ve finančním sektoru.

Výrazný pokles hospodářské aktivity by mohl vést k opětovnému zvýšení úvěrového rizika v době, kdy některé úvěrové instituce stále řeší problémy s kvalitou aktiv související s pandemií COVID-19, které byly díky rozsáhlým opatřením veřejné podpory dosud omezené. Rizika pro finanční stabilitu vyplývající z prudkého poklesu cen aktiv rovněž zůstávají vážná. Rostoucí sazby hypotečních úvěrů a zhoršení schopnosti obsluhovat dluhy v důsledku poklesu reálných příjmů domácností by mohly vyvíjet tlak na snižování cen rezidenčních nemovitostí. To by pak mohlo vést k materializaci nahromaděných cyklických rizik na trzích s nemovitostmi. Kromě toho se zvýšila pravděpodobnost rozsáhlých kybernetických incidentů, které mohou mít dopad na finanční systém.

Vzhledem k nárůstu systémových rizik pro finanční stabilitu považuje ESRB za nezbytné, aby se instituce soukromého sektoru, účastníci trhu a příslušné orgány nadále připravovali na realizaci scénářů mezního rizika. Zachování nebo posílení odolnosti finančního sektoru Unie má i nadále zásadní význam pro to, aby finanční systém mohl i nadále podporovat reálnou ekonomiku v případě, že dojde k materializaci rizik pro finanční stabilitu. Úzká koordinace mezi příslušnými orgány a postupy obezřetného řízení rizik ve všech finančních sektorech a u všech účastníků trhu hrají nadále klíčovou roli při účinném řešení zranitelných míst a zároveň zabraňují fragmentaci trhu a negativním externalitám pro ostatní členské státy.

Úvěrové instituce mohou působit jako první obranná linie tím, že zajistí, aby jejich postupy tvorby rezerv a kapitálové plánování náležitě zohledňovaly očekávané a neočekávané ztráty, které mohou být způsobeny zhoršením rizikového prostředí. To zahrnuje aktivní a pravidelnou úpravu vlastních kapitálových projekcí podle základního a nepříznivého scénáře. Při tom by měly být zohledněny dostatečně konzervativní a aktualizované makroekonomické scénáře, které předpokládají existenci silného, avšak možného napětí během delšího období. Předvídáním krátkodobých rizik likvidity a přípravou na ně navíc úvěrové instituce zajišťují svou okamžitou odolnost, pokud by se některá z výše uvedených rizik naplnila.

Vedle postupů obezřetného řízení rizik úvěrových institucí přispívají k zajištění odolnosti bankovního sektoru i mikroobezřetnostní a makroobezřetnostní kapitálové rezervy, které odpovídají převládající úrovni rizika. Zachování nebo další vytváření makroobezřetnostních rezerv by podpořilo odolnost úvěrových institucí a umožnilo by orgánům tyto rezervy rozpustit v případě, že dojde k materializaci rizik s negativním dopadem na rozvahy úvěrových institucí. Rozhodnutí makroobezřetnostní politiky by zároveň měla být přijímána s ohledem na makrofinanční výhled a podmínky bankovního sektoru jednotlivých členských států, aby se omezilo riziko procykličnosti.

⁽⁹⁾ Doporučení Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2017/6 ze dne 7. prosince 2017 o riziku likvidity a riziku pákového efektu v investičních fondech (Úř. věst. C 151, 30.4.2018, s. 1). *Macroprudential policy beyond banking: an ESRB strategy paper*, 19. července 2016; *ESRB response to the EIOPA Consultation Paper on the 2020 review of Solvency II*, 17. ledna 2020; a *Response Letter to a Consultation of the European Commission on the review of Solvency II*, 16. října 2020, k dispozici na internetových stránkách ESRB na adrese www.esrb.europa.eu

Rovněž je třeba řešit rizika pro finanční stabilitu mimo bankovní sektor. To vyžaduje řešení zranitelných míst a zvýšení odolnosti nebankovních finančních institucí a tržního financování. Nejsou-li k dispozici makroobezřetnostní nástroje, může být nutné, aby orgány využily svých pravomocí v oblasti dohledu s cílem zmírnit důsledky materializace rizik pro finanční stabilitu a zajistit, aby nedošlo k narušení trhů. Příslušné orgány by rovněž měly nadále pozorně sledovat rizika a v případě potřeby posílit dohledový dialog s nebankovními finančními institucemi, nad nimiž je vykonáván dohled. Nebankovní finanční instituce mohou samy dále posílit svou odolnost tím, že zajistí, aby jejich postupy řízení rizik náležitě odrážely zvýšená rizika, a tím, že zohlední pokyny a očekávání orgánů dohledu.

Kromě finančního sektoru je třeba řešit i tlaky na likviditu nefinančních podniků, které se účastní trhů s energetickými deriváty. To by však nemělo být na úkor zmírnění obezřetnostních požadavků na centrální clearingové systémy.

ODDÍL 2

Definice

Pro účely tohoto varování se použijí tyto definice:

a) „příslušnými orgány“ se rozumí:

- ECB, pokud jde o úkoly, které jí byly svěřeny v souladu s čl. 4 odst. 1 a 2 a čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ⁽⁶⁾;
- evropské orgány dohledu;
- vnitrostátní orgány dohledu;
- pověřené orgány podle hlavy VII kapitoly 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ⁽⁷⁾ nebo čl. 458 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ⁽⁸⁾;

b) „evropskými orgány dohledu“ se rozumí Evropský orgán dohledu (Evropský orgán pro bankovníctví) zřízený nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ⁽⁹⁾ spolu s Evropským orgánem dohledu (Evropským orgánem pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění) zřízeným nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1094/2010 ⁽¹⁰⁾ a Evropským orgánem dohledu (Evropským orgánem pro cenné papíry a trhy) zřízeným nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1095/2010 ⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁽⁷⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 338).

⁽⁸⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁽⁹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES (Úř. věst. L 331, 15.12.2010, s. 12).

⁽¹⁰⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1094/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/79/ES (Úř. věst. L 331, 15.12.2010, s. 48).

⁽¹¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1095/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/77/ES (Úř. věst. L 331, 15.12.2010, s. 84).

- c) „vnitrostátním orgánem dohledu“ se rozumí příslušný orgán nebo orgán dohledu v členském státě ve smyslu čl. 4 odst. 1 bodu 40 nařízení (EU) č. 575/2013 a čl. 3 odst. 1 bodu 36 směrnice 2013/36/EU, čl. 13 bodu 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES, ⁽¹²⁾ čl. 67 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ⁽¹³⁾ a čl. 22 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 ⁽¹⁴⁾.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 22. září 2022.

Vedoucí sekretariátu ESRB
jménem generální rady ESRB
Francesco MAZZAFERRO

⁽¹²⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II) (Úř. věst. L 335, 17.12.2009, s. 1).

⁽¹³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 349).

⁽¹⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 ze dne 4. července 2012 o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů (Úř. věst. L 201, 27.7.2012, s. 1).