

**STRATEŠKI OKVIR
MAKROBONITETNE POLITIKE
BANKE SLOVENIJE**

28. 1. 2020

Vsebina

1	Uvod	4
2	Namen makrobonitetne politike	5
3	Institucionalna ureditev makrobonitetne politike	7
4	Pravni okvir	9
5	Odnosi med politikami	10
	5.1 Mikro- in makrobonitetna politika	10
	5.2 Denarna in makrobonitetna politika	10
6	Vmesni cilji makrobonitetne politike	11
7	Faze odločitvenega procesa makrobonitetne politike	13
8	Identifikacija in ocena sistemskih tveganj	14
	8.1 Orodje za prikaz tveganj	14
	8.2 Sistem zgodnjega opozarjanja	15
	8.3 Stresni testi	15
	8.4 Identifikacija drugih sistemsko pomembnih bank in analiza strukturnih tveganj	16
9	Izbira in kalibracija makrobonitetnih instrumentov	17
	9.1 Nabor instrumentov	17
	9.2 Načela izbire in kalibracije instrumentov	19
10	Implementacija makrobonitetnih instrumentov	20
	10.1 Usmerjen diskrecijski pristop	20
	10.2 Načela učinkovitih postopkov makrobonitetne politike	21
	10.3 Komunikacija z zainteresiranimi deležniki	22
11	Ocenjevanje makrobonitetne politike in instrumentov	23
12	Sistem sanacije in reševanja bank ter sistem jamstva za vloge	24
13	Priloga	25
	13.1 Transmisijski mehanizem makrobonitetnih instrumentov	25

Seznam kratic

BDP	Bruto domači proizvod
CRD IV	Direktiva 2013/36/EU o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij
CRR	Uredba (EU) št. 575/2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012
DGS	Sistem zajamčenih vlog
DTI	Razmerje med dolgom in dohodkom
DSTI	Razmerje med stroškom servisiranja dolga in dohodkom
EBA	Evropski bančni organ
ECB	Evropska centralna banka
EK	Evropska komisija
ESCB	Evropski sistem centralnih bank
ESRB	Evropski odbor za sistemska tveganja
EU	Evropska unija
EWS	Sistem zgodnjega opozarjanja
GLTDF	Razmerje med bruto zneskom kreditov in vlogami nebančnega sektorja, izračunano na letnih spremembah stanj
LCR	Količnik likvidnostnega kritja
LGD	Izguba ob neplačilu
LTD	Razmerje med posojili in vlogami
LTI	Razmerje med posojilom in dohodkom
LTV	Razmerje med višino posojila in vrednostjo zavarovanja
LSTI	Razmerje med stroškom servisiranja posojila in dohodkom
NSFR	Količnik neto stabilnih virov financiranja
OFS	Odbor za finančno stabilnost
DSPB	Druge sistemske pomembne banke
UL EU	Uradni list Evropske unije
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
PD	Verjetnost neplačila
EMN	Enotni mehanizem nadzora
ZBS	Zakon o Banki Slovenije
ZBan	Zakon o bančništvu
ZMbNFS	Zakon o makrobonitetnem nadzoru finančnega sistema

Strateški okvir makrobonitetne politike bo posodobljen vsaj vsaka tri leta.

1 UVOD

Globalna finančna kriza je pokazala, da predhodno opredeljene in zastavljene ekonomske politike niso bile dovolj za ohranjanje finančne stabilnosti. Organi, odgovorni za nadzor finančnega sistema, niso imeli ustreznih mandatov, analitičnih orodij in instrumentov za odpravo oziroma omilitev sistemskih tveganj. Izkazalo se je, da je treba opredeliti novo makrobonitetno politiko, ki bi zapolnila to vrzel. Makrobonitetna politika je z vzpostavljanjem odpornosti proti sistemskim tveganjem nadgradnja mikrobonitetne politike. V primeru konflikta med obema politikama mora prevladati makrobonitetni, sistemski vidik.

Makrobonitetna politika je politika, s katero se identificirajo in ocenjujejo sistemska tveganja za finančno stabilnost za doseganje končnega cilja, ki je zaščita stabilnosti celotnega finančnega sistema. Ta vključuje povečanje odpornosti finančnega sistema ter preprečevanje in zmanjševanje kopičenja sistemskih tveganj z uvedbo makrobonitetnih ukrepov. Vendar pa le opredelitev politike ni dovolj. Politika je lahko učinkovita šele, ko postane operativna. V skladu s priporočilom Evropskega odbora za sistemska tveganja (v nadaljevanju: ESRB) o vmesnih ciljih in instrumentih makrobonitetne politike (v nadaljevanju: ESRB/2013/1) makrobonitetni organi določijo strategijo makrobonitetne politike. Takšna strategija je ključni korak v smeri dobro delujoče politike.

Banka Slovenije s tem dokumentom vzpostavlja strateški okvir za uresničitev vmesnih ciljev makrobonitetne politike z uporabo makrobonitetnih instrumentov pod neposrednim nadzorom Banke Slovenije. Skladno s Priporočilom ESRB/2013/1 sta opredelitev in določitev vmesnih ciljev makrobonitetne politike ključni, saj prispevata k operativnejši, preglednejši in odgovornejši makrobonitetni politiki ter sta osnova za izbiro instrumentov.

Postopek izvajanja makrobonitetne politike je deloma določen v obstoječi zakonodaji na nacionalni ravni in ravni EU. Mandat Banke Slovenije za prizadevanje za finančno stabilnost z izvajanjem makrobonitetne politike v Sloveniji določajo Zakon o Banki Slovenije (v nadaljevanju: ZBS-1¹), Zakon o bančništvu (v nadaljevanju: ZBan-2²) in Zakon o makrobonitetnem nadzoru finančnega sistema (v nadaljevanju: ZMbNFS³).

¹ Ur. l. RS 72/06 s spremembami in dopolnitvami.

² Ur. l. RS 25/15 s spremembami in dopolnitvami.

³ Ur. l. RS 100/13.

2 NAMEN MAKROBONITETNE POLITIKE

Makrobonitetna politika je politika, s katero se identificira, spremlja in ocenjuje sistemska tveganja za finančno stabilnost z namenom zaščite stabilnosti celotnega finančnega sistema. To vključuje povečanje odpornosti finančnega sistema ter preprečevanje in zmanjševanje kopičenja sistemskih tveganj, tudi z rabo makrobonitetnih instrumentov. Tako se zagotavlja trajnostni prispevek finančnega sektorja h gospodarski rasti.⁴

Finančna stabilnost je stanje, ko finančni sistem nemoteno izvaja finančno posredništvo ter s tem podpira vzdržno gospodarsko rast.

Sistemska tveganja je opredeljeno kot tveganje motenj v finančnem sistemu, ki ima lahko resne negativne posledice za delovanje finančnega sistema in realno gospodarstvo. Sistemska tveganja ima dve dimenziji: ciklično in strukturno. Ciklična dimenzija se nanaša na razvoj tveganj v finančnem sistemu skozi čas, medtem ko se strukturna dimenzija nanaša na porazdelitev tveganj po celotnem finančnem sistemu. Obe dimenziji sistemskega tveganja zahtevata specifičen odgovor makrobonitetne politike.

Globalna finančna kriza je po vsem svetu pokazala, da težave s finančno stabilnostjo niso bile pravočasno odkrite, kjer pa so bile ustrezno identificirane, ni bilo na voljo primernih orodij za njihovo reševanje. Veljalo je splošno prepričanje, da bi lahko grožnje za finančno stabilnost uspešno obvladovali z orodji mikrobonitetne politike in denarne politike. Toda to prepričanje se je izkazalo za napačno in obseg krize je zahteval velike spremembe – uvedbo makrobonitetne politike. Ta upošteva tveganja za finančno stabilnost na nacionalni ravni, saj se značilnosti finančnih sistemov in finančnih ciklov med državami razlikujejo.

⁴ 2. člen ZMbNFS; ESRB: ESRB Handbook on Operationalising Macroprudential Policy in the Banking Sector, 2018 (v nadaljevanju: ESRB Handbook, 2018).

Makrobonitetna politika se razlikuje od drugih ekonomskih politik v:⁵

- cilju: omejevanje sistemskih finančnih tveganj;
- obsegu analize: celotni finančni sistem in njegove interakcije z realnim gospodarstvom;
- sklopu pooblastil in instrumentov.

Makrobonitetna politika ima lahko stranske učinke, ki se lahko kažejo v neoptimalni ravni finančnega posredništva, kar lahko negativno vpliva na realni sektor. Dokument predstavlja strateški okvir, ki ga Banka Slovenije uporablja, da bi zagotovila finančno stabilnost ob upoštevanju možnih stranskih učinkov. Pri tem si prizadeva, da dolgoročne koristi makrobonitetne politike prevladajo nad negativnimi stranskimi učinki.

⁵ Odbor za finančno stabilnost, Mednarodni denarni sklad in Banka za mednarodne poravnave: Macroprudential policy tools and frameworks: update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, 14. 2. 2011.

3 INSTITUCIONALNA UREDITEV MAKROBONITETNE POLITIKE

Makrobonitetni mandat v Sloveniji ureja ZMbNFS. Ta opredeljuje status, cilje, naloge, pristojnosti in delovanje Odbora za finančno stabilnost (v nadaljevanju: OFS), način izvajanja makrobonitetnega nadzora v Republiki Sloveniji ter določa naloge, pristojnosti, nadzorne ukrepe in instrumente ter delovanje nadzornih organov glede makrobonitetnega nadzora. OFS je v skladu s sprejetim zakonodajnim okvirom makrobonitetni organ. Njegova naloga je oblikovanje makrobonitetne politike, ki se izvaja v sodelovanju z Banko Slovenije, Agencijo za zavarovalni nadzor (v nadaljevanju: AZN) in Agencijo za trg vrednostnih papirjev (v nadaljevanju: ATVP).

V OFS sta po dva predstavnika vsakega nadzornega organa (Banke Slovenije, ATVP in AZN) in dva predstavnika z Ministrstva za finance. Vsak član OFS ima en glas, le predstavnika Ministrstva za finance nimata pravice glasovati zaradi načela neodvisnosti, ki velja v OFS. Seje OFS se skličejo vsaj štirikrat v koledarskem letu.

Banka Slovenije ima na podlagi Priporočila ESRB o makrobonitetnem mandatu nacionalnih organov (ESRB/2011/3) in zaradi ključne vloge bančnega sektorja v slovenskem finančnem sistemu vodilno vlogo v OFS. Guverner Banke Slovenije predseduje OFS.

Makrobonitetni nadzor zahteva poglobljeno sodelovanje med vsemi prej omenjenimi nadzornimi organi, saj ti nadzorujejo samo svoj segment finančnega sistema, medtem ko se lahko tveganja, ki izhajajo iz enega segmenta, prelijejo na celotni finančni sistem, če jih ne prepoznamo hitro in uspešno. Medsebojna povezanost finančnih institucij in trgov pomeni, da morata spremljanje in ocenjevanje tveganj temeljiti na širokem naboru makroekonomskih in finančnih podatkov ter kazalnikov tveganj.

Učinkovitost makrobonitetne politike je odvisna tudi od usklajenosti med državami članicami Evropske unije (v nadaljevanju: EU) glede uporabe makrobonitetnih instrumentov na nacionalni ravni. Nadzorni organi in OFS morajo v skladu z ZMbNFS sodelovati pri izmenjavi podatkov in informacij s pristojnimi organi drugih držav EU, ESRB, Enotnim mehanizmom nadzora (v nadaljevanju: EMN) in drugimi mednarodnimi finančnimi organizacijami v obsegu in na način, ki ju določajo predpisi EU. Predstavniki Banke Slovenije so pri prizadevanjih za zagotovitev učinkovitosti makrobonitetnega nadzora vključeni v delovanje Evrosistema, Evropskega sistema centralnih bank, EMN, Evropskega bančnega organa (v nadaljevanju: EBA) in ESRB.

OFS lahko nadzornemu organu predlaga uporabo nadzornih ukrepov in instrumentov v odgovor na identificirana tveganja za finančno stabilnost. OFS lahko izda usmeritve v obliki treh različnih možnih ukrepov glede na resnost grožnje, ki jo odkrije (tj. priporočilo, opozorilo in navodilo). Nadzorni organi se odzovejo v skladu z načelom »ukrepaj ali pojasni«. OFS se za vsak primer posebej odloči, ali bo usmeritev objavil ali ne. Izdaja usmeritev je lahko posledica rednih postopkov identifikacije, spremljanja in ocenjevanja sistemskih tveganj za finančno stabilnost, ki jih izvaja OFS, ali opozoril in priporočil ESRB in tudi Evropske centralne banke (v nadaljevanju: ECB). Banka Slovenije kot naslovnik ukrepov ESRB s področja bančništva poroča o ukrepih, ki so bili sprejeti na podlagi priporočil ali opozoril ESRB.

Banka Slovenije evropske institucije periodično obvešča o spremembah makrobonitetne politike. ECB lahko po svoji presoji zaostri instrumente makrobonitetne politike, njihova uvedba pa je predpisana z zakonodajo EU.⁶

⁶ Direktiva 2013/36/EU, nazadnje spremenjena z Direktivo 2019/878/EU, poimenovano tudi CRD IV.

Uredba (EU) št. 468/2014 ECB z dne 16. aprila 2014 (ECB/2014/17).

4 PRAVNI OKVIR

Evropski pravni okvir makrobonitetne politike sestavljajo predvsem Uredba (EU) št. 575/2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja (CRR)⁷, Direktiva 2013/36/EU o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij (CRD IV)⁸ in Uredba (EU) št. 1024/2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko⁹ ter številni pravno nezavezujoči akti, na primer priporočila in smernice, ki so jih izdali ESRB, ECB in EBA. V skladu z Uredbo (EU) št. 1024/2013 ima ECB možnost zaostriti ukrepe, ki so jih sprejeli nacionalni organi in izvirajo iz evropske zakonodaje (CRD oziroma CRR).

ZBS podeljuje Banki Slovenije splošen mandat, da si prizadeva zagotoviti finančno stabilnost, pri čemer upošteva načela odprtega tržnega gospodarstva in svobodne konkurence.

Pravni okvir za izvajanje makrobonitetne politike v Sloveniji je določen v ZMbNFS. V tem zakonu so določena splošna vodila za izvajanje makrobonitetne politike, ki se uporabljajo za finančni sistem. ZBan-2 je s podzakonskimi akti v slovensko zakonodajo prenesel CRD IV in s tem zagotovil natančnejši pravni okvir za makrobonitetne odločitve Banke Slovenije. Trenutno je v postopku prenosa v nacionalno zakonodajo direktiva CRD V.

Banka Slovenije pri izvajanju makrobonitetne politike v skladu z ZMbNFS in ZBan-2 izdaja splošne predpise in posamične pravne akte. Podzakonske akte potrdi Svet Banke Slovenije, objavijo pa se v Uradnem listu Republike Slovenije. Svet Banke Slovenije izda tudi posamične pravne akte, ki jih v skladu z ZBan-2 naslovi na banke.

⁷ UL EU L 176, nazadnje spremenjena z Uredbo (EU) št. 2019/876 oziroma CRR II.

⁸ UL EU L 176, nazadnje spremenjena z Uredbo (EU) št. 2019/876 oziroma CRR II.

⁹ UL EU L 287.

5 ODNOSI MED POLITIKAMI

5.1 Mikro- in makrobonitetna politika

Mikro- in makrobonitetna politika sta tesno povezani, njuni kratkoročni cilji so lahko nasprotujoči, dolgoročno pa se dopolnjujeta. Interakcijo lahko opišemo tudi na naslednji način: »zdravje posameznih finančnih institucij [je] nujen, toda nezadosten pogoj za finančno stabilnost«. ¹⁰ Pri konfliktu med obema politikama mora prevladati makrobonitetni sistemski vidik.

Cilj mikrobonitetnega nadzora je zagotavljanje varnosti in trdnosti posameznih bank. Cilj mikrobonitetnega nadzora je tudi zmanjšati verjetnost propada bank. Namen in obseg mikrobonitetnega nadzora, kot ga izvaja Banka Slovenije, sta opredeljena v ZBan-2. V skladu s tem zakonom se bančni nadzor med drugim osredotoča na ocenjevanje tveganj, ki so jim ali bi jim lahko bile izpostavljene banke pri izvajanju svojih operacij, ter na ocenjevanje finančnega položaja in tveganj, ki so jim ali bi jim lahko bile izpostavljene banke zaradi svojih razmerij z drugimi poslovnimi subjekti. V okviru mikrobonitetnih nadzorniških aktivnosti se preverja tudi skladnost nadzorovanih subjektov z makrobonitetnimi ukrepi.

Obe politiki spodbujata kopičenje kapitalskih in likvidnostnih rezerv v naraščajoči fazi finančnega cikla, vendar se razlike lahko pokažejo v časovni razporeditvi ukrepov in obsegu zahtevanih rezerv. Na primer: mikrobonitetna politika ob materializaciji sistemskih tveganj zahteva višjo raven kapitalizacije bank, makrobonitetna politika pa poskuša stabilizirati celotni sistem in se osredotoča na preprečevanje pritiskov čezmernega razdolževanja.

5.2 Denarna in makrobonitetna politika

Denarna in makrobonitetna politika se prekrivata v več pogledih, saj obe vplivata na finančni sistem. Denarna politika se oblikuje na ravni Evrosistema, za celotno evroobmočje, makrobonitetna politika pa ostaja v pretežni meri nacionalna.

Denarna politika lahko vpliva na finančno stabilnost s svojim učinkom na:

- višino obrestnih mer ter posledično na stroške zadolževanja;
- nagnjenost finančnih posrednikov k tveganjem;
- cene premoženja in devizni tečaj.

Banka Slovenije bo spremljala učinke denarne politike na finančno stabilnost ter jih upoštevala pri odločanju glede naravnosti svoje makrobonitetne politike.

¹⁰ Osiński, J., Seal, K., Hoogduin, L.: Macroprudential and Microprudential Policies: Towards Cohabitation, IMF Staff Discussion Note (SDN 13/05), junij 2013.

6 VMESNI CILJI MAKROBONITETNE POLITIKE

Vmesni cilji makrobonitetne politike so namenjeni operacionalizaciji končnega cilja. Poleg boljše operativnosti prispevajo tudi k večji transparentnosti in odgovornosti makrobonitetne politike.

ESRB makrobonitetnim organom priporoča zasledovanje vmesnih ciljev, da bi dosegli končni cilj makrobonitetne politike – stabilen in odporen finančni sistem. Opredelitev in določitev vmesnih ciljev makrobonitetne politike sta skladno s Priporočilom ESRB/2013/1 ključni, saj prispevata k bolj operativni, pregledni in odgovorni makrobonitetni politiki ter sta osnova za izbiro instrumentov. Slovenija je skladno s tem priporočilom uvedla naslednje vmesne cilje¹¹:

- a) blažitev in preprečitev čezmerne rasti kreditiranja in čezmernega finančnega vzvoda;
- b) blažitev in preprečitev čezmernega neskladja v ročnostni strukturi in nelikvidnosti;
- c) omejitev koncentracije neposredne in posredne izpostavljenosti;
- d) omejitev systemskega vpliva izkrivljajočih spodbud, da bi se zmanjšal moralni hazard;
- e) krepitev odpornosti finančnih infrastruktur.

Banka Slovenije ima izoblikovan nabor kazalnikov, s katerimi spremlja razvoj sistemskih tveganj v okviru doseganja posameznih vmesnih ciljev in usmerja odločitve glede aktivacije, deaktivacije in kalibracije makrobonitetnih instrumentov. Kazalniki omogočajo zaznavanje odklonov od doseganja izbranih vmesnih ciljev makrobonitetne politike. Seznam možnih kazalnikov je podan v tabeli 1.

¹¹ Podrobneje so opisani v ESRB Handbook, 2018.

Tabela 1: Seznam možnih kazalnikov, s katerimi Banka Slovenije ocenjuje doseganje posameznih vmesnih ciljev

Ublažiti in preprečiti čezmerno rast kreditiranja in čezmerni finančni vzvod
Medletna stopnja rasti neto kreditov nebančnemu sektorju
Vrzel med krediti in BDP
Finančni vzvod
Cene nepremičnin
Ublažiti in preprečiti čezmerno neskladje v ročnostni strukturi in nelikvidnosti trga
Razmerje med posojili nebančnemu sektorju in vlogami nebančnega sektorja
Likvidna sredstva v bilančni vsoti
Delež grosističnih virov v bilančni vsoti
Delež vpoglednih vlog v vseh vlogah nebančnega sektorja
Omejiti koncentracijo neposredne in posredne izpostavljenosti
Tveganje okužbe
Delež naložb v vrednostne papirje države v bilančni vsoti
Delež depozitov 30 največjih depozitarjev
Delež 20 največjih izpostavljenosti v kapitalu
Omejiti sistemski vpliv izkrivljajočih spodbud, da bi se zmanjšal moralni hazard
Donosnost na kapital
Neto obrestna marža
Bilančna vsota bančnega sistema v BDP
Tržni delež petih največjih bank
Krepiti odpornost finančnih institucij
Medletna rast vrednosti in števila transakcij komitentov v plačilnem prometu
Neto izdana gotovina v obtoku
Delež lizinskih poslov v zamudi nad 90 dni
Donosnost na kapital lizinskih družb

Opomba: Nabor kazalnikov je ilustrativne narave in se bo čez čas širil oziroma spreminjal glede na zaznana sistemska tveganja in razvoj finančnega sistema (tj. finančnih subjektov, trgov, instrumentov). Banka Slovenije mejnih vrednosti kazalnikov, ki bodo usmerjale odločitve glede uvedbe, deaktivacije in kalibracije makrobonitetnih instrumentov, ne bo objavljala.

Vir: Banka Slovenije.

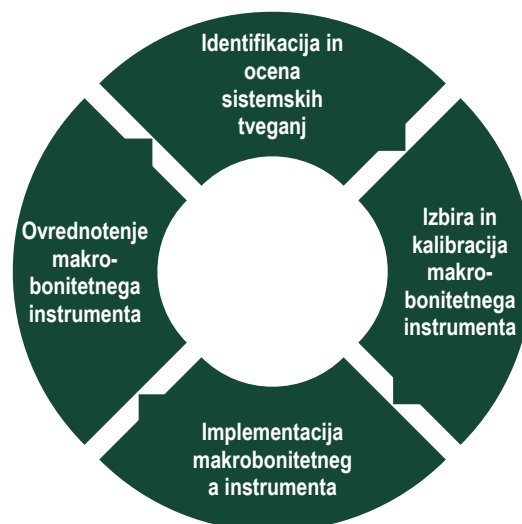
7 FAZE ODLOČITVENEGA PROCESA MAKROBONITETNE POLITIKE

Odločitveni proces makrobonitetne politike poteka v štiristopenjskem ciklu:¹²

- identifikacija in ocena sistemskih tveganj;
- izbira in oblikovanje (kalibracija) makrobonitetnega instrumenta;
- implementacija makrobonitetnega instrumenta;
- ocenjevanje makrobonitetne politike in instrumenta.

Faze cikla makrobonitetne politike so predstavljene na sliki 1. V praksi so tesno povezane in jih ni mogoče obravnavati ločeno. Vsaka od štirih faz cikla makrobonitetne politike je natančno opisana v nadaljevanju.

Slika 1: Cikel makrobonitetne politike



Vir: ESRB Handbook, 2018.

¹² Povzeto po ESRB Handbook, 2018.

8 IDENTIFIKACIJA IN OCENA SYSTEMSKIH TVEGANJ

Banka Slovenije ima vzpostavljen proces identifikacije sistemskih tveganj. Rezultati tega procesa so objavljeni v rednih publikacijah Banke Slovenije, med drugim v Poročilu o finančni stabilnosti¹³ in Mesečni informaciji o poslovanju bank¹⁴. V Banki Slovenije za identifikacijo sistema tveganja uporabljamo več orodji, med drugim:

8.1 Orodje za prikaz tveganj

Orodje za prikaz tveganj (ang. Risk Dashboard) omogoča neposredno povezavo med sistemskim tveganjem in vmesnimi cilji makrobonitetne politike. Podaja izhodišče za odločitev o uvedbi makrobonitetnih ukrepov. Orodje za prikaz tveganj spremlja raven tveganj v slovenskem finančnem sistemu. Ta so prikazana s štiristopenjsko lestvico: zeleno (nizko tveganje), rumeno (zmerno tveganje), oranžno (povišano tveganje) in rdeče (visoko tveganje). Identificirano tveganje temelji na kombinaciji kvantitativnih in kvalitativnih kazalnikov. Končna ocena upošteva tudi ekspertno mnenje.

Prikaz tveganj sledi vmesnim ciljem makrobonitetne politike. Kazalniki za spremljanje doseganja vmesnih ciljev imajo določene mejne vrednosti, na podlagi katerih se, ob uporabi ekspertne presoje, določi stopnja tveganja. Napovedi razvoja tveganj so podane s puščico, ki nakazuje naraščajoča, padajoča oziroma nespremenjena tveganja.

V sklopu prikaza tveganj se izvaja tudi identifikacija tveganja okužbe, ki lahko vpliva na solventnost bank.

¹³ <https://www.bsi.si/publikacije/porocilo-o-financni-stabilnosti>

¹⁴ <https://www.bsi.si/publikacije/mesecna-informacija-o-poslovanju-bank>

8.2 Sistem zgodnjega opozarjanja

Sistem zgodnjega opozarjanja (ang. Early Warning System, v nadaljevanju: EWS) omogoča nosilcem odločitev vnaprejšnje informacije o kopičenju tveganj v bančnem sistemu in po posameznih bankah. Namen EWS je določiti tista prihodnja obdobja, v katerih se krepijo finančna neravnovesja, ki povečujejo tveganje za nastanek bančne krize. EWS omogoča dekompozicijo verjetnosti bančne krize po dejavnikih na prispevek posameznih bank, bančnega sistema in makroekonomskega okolja. To orodje pomaga pri identifikaciji glavnih dejavnikov ranljivosti bank in bančnega sistema ter nudi podporo odločitvam makroekonomske politike.

Banka Slovenije s pomočjo EWS testira napovedno moč kazalnikov. Pri izbiri kazalnikov, ki najbolj napovedujejo bančno krizo, sledimo Priporočilu ESRB o smernicah za določanje stopenj proticikličnega blažilnika (ESRB/2014/1).

8.3 Stresni testi

Stresni testi (ang. Stress Test), ki se izvajajo po pristopu od zgoraj navzdol (v nadaljevanju: makro stresni testi), so eno od orodij za identifikacijo potencialnih sistemskih tveganj. Z njimi se ocenjuje učinek osnovnega in stresnega makroekonomskega scenarija na bilančne postavke, dobičkonosnost in solventnost bank v triletnem obdobju napovedi. Na podlagi makro stresnih testov se lahko ocenijo učinek in posledice za stabilnost bančnega sistema, če bi se uresničila z makroekonomskim scenarijem predpostavljena sicer malo verjetna, vendar možna sistemska tveganja.

Makro stresni testi dopolnjujejo mikro stresne teste, ki se izvajajo po pristopu od spodaj navzgor. Ti so osredotočeni na oceno stabilnosti za vsako posamezno banko, zato se opravljajo po navodilih nadzornega organa v poslovnih bankah z uporabo internih modelov in bolj podrobnih podatkov. Makro stresni testi uporabljajo enotno metodologijo za vse banke in temeljijo na podatkih iz regulatornega poročanja bank. V makro stresnih testih se oceni tudi prihodnje gibanje bilance stanja.

8.4 Identifikacija drugih sistemsko pomembnih bank in analiza strukturnih tveganj

Banka Slovenije smiselno uporablja metodologijo EBA¹⁵, s katero redno ocenjuje sistemsko pomembnost in identificira druge sistemsko pomembne banke (v nadaljevanju: DSPB). Razlog za posebno obravnavo DSPB je v tem, da njihov propad lahko ogrozi finančno stabilnost in privede do bistveno večjih negativnih posledic za finančni sistem in za celotno gospodarstvo kakor propad sistemsko nepomembnih institucij. Sistemsko pomembne banke so ocenjene na podlagi merila velikosti, pomena, zapletenosti in čezmejnega poslovanja ter medsebojne povezanosti, zato se zanje določa kapitalski blažilnik. Poleg tega Banka Slovenije razvija obsežnejši okvir za spremljanje, ocenjevanje in analizo strukturnih tveganj, ki zajema strukturna tveganja na ravni bank in celotnega finančnega sistema.

¹⁵ Smernice o merilih za določitev pogojev uporabe člena 131(3) Direktive 2013/36/EU (CRD) v zvezi z oceno drugih sistemsko pomembnih institucij (EBA/GL/2014/10; 16. december 2014).

9 IZBIRA IN KALIBRACIJA MAKROBONITETNIH INSTRUMENTOV

Banka Slovenije bo na podlagi ocene tveganj v finančnem sistemu oblikovala makrobonitetno politiko. Izbor makrobonitetnih instrumentov bo prilagajala tipu identificiranega tveganja (ciklično ali strukturno).

9.1 Nabor instrumentov

Glede na sistemska tveganja in odpornost bančnega sistema bo Banka Slovenije iz nabora razpoložljivih makrobonitetnih instrumentov izbrala primeren makrobonitetni instrument za omejitev in preprečitev nadaljnega kopičenja sistemskega tveganja ter krepitev odpornosti bančnega sistema. Makrobonitetne instrumente razvrščamo v tri glavne skupine: likvidnostne instrumente, kapitalske instrumente in instrumente v zvezi s posojilojemalci. V spodnji tabeli so uvrščeni glede na vmesne cilje (glej tabelo 2).

Tabela 2: Seznam makrobonitetnih instrumentov, ki jih lahko Banka Slovenije uporabi glede na vmesne cilje makrobonitetne politike

VMESNI CILJ	INSTRUMENT	VRSTA INSTRUMENTA
Ublažiti in preprečiti čezmerno rast kreditiranja in čezmerni finančni vzvod	Omejitev LTD navzgor	Likvidnostni instrument
	Proticiklični kapitalski blažilnik	Kapitalski instrument
	Sektorske kapitalске zahteve	Kapitalski instrument
	Makrobonitetni količnik finančnega vzvoda	Kapitalski instrument
	Zahtevano razmerje med posojilom in vrednostjo zavarovanja (LTV)	Inst. v zvezi s posojilojemalci
	Zahtevano razmerje med stroškom servisiranja dolga in dohodkom (DSTI)	Inst. v zvezi s posojilojemalci
	Zahtevano razmerje med stroškom servisiranja posojila in dohodkom (LSTI)	Inst. v zvezi s posojilojemalci
	Zahtevano razmerje med posojilom in dohodkom (LTI)	Inst. v zvezi s posojilojemalci
	Zahtevano razmerje med dolgom in dohodkom (DTI)	Inst. v zvezi s posojilojemalci
	Blažilnik sistemskih tveganj	Kapitalski instrument
Ublažiti in preprečiti čezmerno neskladje v ročnostni strukturi in nelikvidnost	Omejevanje dinamike zniževanja razmerja med krediti in vlogami nebančnega sektorja (GLTDF)	Likvidnostni instrument
	Količnik likvidnostnega kritja (LCR)	Likvidnostni instrument
	Količnik neto stabilnih virov financiranja (NSFR)	Likvidnostni instrument
	Dodatne likvidnostne zahteve	Likvidnostni instrument
	Makrobonitetna netehtana omejitev manj stabilnih virov financiranja (LTD-razmerje med posojili in vlogami)	Likvidnostni instrument
Omejiti koncentracijo neposredne in posredne izpostavljenosti	Makrobonitetna omejitev velikih izpostavljenosti	
	Blažilnik sistemskih tveganj	Kapitalski instrument
Omejiti sistemski vpliv izkrivljajočih spodbud, da bi se zmanjšal moralni hazard	Omejevanje depozitnih obrestnih mer	Likvidnostni instrument
	Kapitalski blažilnik za sistemsko pomembne finančne institucije (DSPB)	Kapitalski instrument
Krepiti odpornost finančnih struktur	Blažilnik sistemskih tveganj	Kapitalski instrument
	Povečano razkritje	

Opomba: Banka Slovenije bo v primeru potrebe po uvajanju novih vmesnih ciljev ali instrumentov dopolnila seznam vmesnih ciljev oziroma instrumentov. Dodatni makrobonitetni instrumenti bodo izbrani na podlagi njihove uspešnosti in učinkovitosti pri naslavljanju tveganj v finančnem sistemu.

Vir: Banka Slovenije.

Veljavni instrumenti makrobonitetne politike so opisani na [spletni strani Banke Slovenije](#).

9.2 Načela izbire in kalibracije instrumentov

Banka Slovenije si bo pri izbiri in kalibraciji makrobonitetnih instrumentov prizadevala slediti tem načelom:

- 1) **uspešnost instrumenta** – v kolikšni meri lahko instrument odpravi pomanjkljivosti trga ter prispeva k doseganju končnega in vmesnih ciljev makrobonitetne politike;
- 2) **učinkovitost instrumenta** je zmožnost instrumenta za doseganje končnega in vmesnih ciljev ob minimalnih stroških oz. minimaliziranju stranskih učinkov;
- 3) **sorazmernost** pomeni, da instrument bremeni posamezne institucije v sorazmerju z njihovim prispevkom k sistemskemu tveganju in ob upoštevanju sistemske pomembnosti posameznih institucij;
- 4) **enostavnost** pri opredelitvi instrumenta in njegovih zahtev ter tudi v zunanji komunikaciji instrumenta zaradi boljšega razumevanja njegove opredelitve;
- 5) **izogibanje regulatorni arbitraži**¹⁶ v opredelitvi instrumenta in pri njegovi izbiri, kar lahko pomeni tudi sočasno delovanje več instrumentov. Načelu je mogoče slediti tudi z intenzivnejšim usklajevanjem med nadzornimi institucijami z makrobonitetnim mandatom;
- 6) **izogibanje negativnim čezmejnimi vplivom** – pri izbiri, kalibraciji, uvedbi in deaktivaciji makrobonitetnih instrumentov se bodo morebitni negativni čezmejni učinki presojali in minimalizirali;
- 7) **upoštevanje nacionalnih posebnosti** – pri izbiri in kalibraciji instrumentov se bodo upoštevale značilnosti slovenskega bančnega sistema.

¹⁶ Opredelitev regulatorne arbitraže: »tiste finančne transakcije, ki so izvedene za zmanjševanje stroškov regulative oziroma s ciljem izkoriščanja priložnosti za zasluzke, ki nastanejo na račun različne regulative.« Partnoy, F. (1997). Financial Derivatives and the Costs of Regulatory Arbitrage. *Journal of Corporation Law*, 22, 211.

10 IMPLEMENTACIJA MAKROBONITETNIH INSTRUMENTOV

Banka Slovenije bo pri implementaciji makrobonitetne politike uporabila usmerjen diskrecijski pristop. Prizadevala si bo smiselno upoštevati načela učinkovitih postopkov makrobonitetne politike. Posebno pozornost bo posvetila tudi komunikaciji makrobonitetnih ukrepov z zainteresiranimi deležniki.

10.1 Usmerjen diskrecijski pristop

Banka Slovenije pri identifikaciji tveganj in izboru ter kalibraciji makrobonitetnih instrumentov uporablja usmerjen diskrecijski pristop (ang. Guided Discretion), ki omogoča uporabo diskrecijske presoje znotraj vnaprej določenih okvirov. Usmerjen diskrecijski pristop v večji meri združuje prednosti diskrecijskega pristopa ter pristopa na podlagi pravil (glej tabelo 3).

Tabela 3: Prednosti in slabosti na pravilih temelječega in diskrecijskega pristopa vodenja makrobonitetne politike

	Prednosti	Slabosti
Pravila	<ul style="list-style-type: none"> pregledna predvidljiva preprosta za sporočanje zanašajo se na količinske podatke gradijo ugled (časovno dosledna) olajšujejo oblikovanje pričakovanj lahko so tudi samodejni stabilizator ni potrebe po nenehnem utemeljevanju ali hitrem odločanju omejujejo učinek neukrepanja 	<ul style="list-style-type: none"> zaradi njihove negotovosti je ustrezna pravila težko oblikovati precej statična ne omogočajo diskrecije malo izkušenj z makrobonitetnimi instrumenti nove izkušnje lahko otežijo uporabo pravila morda ni na voljo podatkov ali pa so na voljo prepozno pomanjkanje izkušenj o izbiri kazalnikov na kazalnike poleg makrobonitetne politike vplivajo druga področja (npr. javnofinančna politika) težavno merjenje uspeha pri doseganju končnih ciljev makrobonitetne politike, vključno s preprečevanjem in ublaževanjem sistemskih tveganj spremenljivka ne more biti več zanesljiv kazalnik za osnovna tveganja, ko postane cilj ureditve (Lucasova kritika)
Diskrecija	<ul style="list-style-type: none"> prožno orodje, lahko se prilagaja tekočim razmeram lahko uporablja kvalitativne podatke organom odločanja lahko omogoči učenje iz medsebojnih vplivov med makrobonitetno politiko, finančnim sistemom in gospodarstvom zagotavlja zmožnost odziva na nepredvidene posledice 	<ul style="list-style-type: none"> ekspertna presoja, manj pregledno tveganje neukrepanja tveganje nedoslednosti možnost zunanjih pritiskov

Vir: ESRB Handbook, 2018.

10.2 Načela učinkovitih postopkov makrobonitetne politike

Banka Slovenije si bo pri implementaciji instrumentov in oblikovanju makrobonitetne politike prizadevala smiselno slediti tem načelom:

- 1) **Neodvisnost makrobonitetne politike.** Kratkoročni stranski učinki makrobonitetne politike so pogosto opaznejši in lažje merljivi kot njene dolgoročne koristi. Makrobonitetna politika je lahko pod pritiskom zaradi proticikličnega delovanja, zato je potrebna njena neodvisnost.
- 2) **Transparentna komunikacija** izboljšuje razumevanje splošne in strokovne javnosti glede makrobonitetne politike. Pri tem je pomembno, da se odločitve makrobonitetne politike javno objavijo in obrazložijo, razen v primerih, ko bi objava povzročila tveganja za finančno stabilnost.
- 3) **Odgovornost** je pravna in politična zavezanost Banke Slovenije, da pojasni in utemelji svoje odločitve slovenskim državljanom in njihovim izvoljenim predstavnikom. Tesno je povezana s transparentnostjo, ki je ekonomska kategorija, medtem ko je odgovornost pravna kategorija.
- 4) **Premagovanje neaktivnosti** pomeni proaktivno vlogo pri oblikovanju in izvajanju makrobonitetnega nadzora.
- 5) **Usmerjen diskrecijski pristop** daje možnost uporabe diskrecijske presoje znotraj vnaprej določenih okvirov.
- 6) **Fleksibilnost.** Makrobonitetna politika mora imeti zadosten nabor makrobonitetnih instrumentov, da lahko omeji ali prepreči razvoj sistemskih tveganj.
- 7) **Oblikovanje ustreznega pravnega okvira.** Makrobonitetna politika potrebuje jasen pravni okvir, ki omogoča njeno učinkovito delovanje, zato si bo Banka Slovenije prizadevala za njeno oblikovanje oziroma nadgradnjo.
- 8) **Koordinacija** z mikrobonitetno in denarno politiko ter relevantnimi mednarodnimi institucijami prispeva k učinkovitejšemu izvajanju makrobonitetne politike.

10.3 Komunikacija z zainteresiranimi deležniki

Komunikacija pokriva vse štiri faze oblikovanja makrobonitetne politike. Vključuje komunikacijo z vsemi zainteresiranimi deležniki, kot so neposredni naslovniki ukrepov (kreditne institucije), institucije EU ter strokovna in splošna javnost.

Ocena sistemskega tveganja je objavljena v rednih poročilih in publikacijah Banke Slovenije. Ključne ugotovitve glede tveganj so splošni javnosti predstavljene v izjavah za javnost in v komunikaciji z novinarji. Gibanja so bankam in strokovni javnosti poleg tega predstavljena v prispevkih na konferencah in seminarjih. Banka Slovenije po potrebi na spletni strani objavlja odgovore na najpogostejša vprašanja. Način in zahtevnost komunikacije se prilagodi predvidenemu končnemu naslovniku.

11 OCENJEVANJE MAKROBONITETNE POLITIKE IN INSTRUMENTOV

Ocenjevanje makrobonitetne politike je sestavljeno iz ocenjevanja posameznih instrumentov ter ocenjevanja celotne makrobonitetne politike. Pri tem si bo Banka Slovenije prizadevala, da prouči tudi te vidike:

- 1) **primernost instrumenta:** ali aktivirani instrument lahko naslovi identificirano sistemsko tveganje;
- 2) **uspešnost instrumenta:** v kolikšni meri je aktivirani instrument naslovil identificirano sistemsko tveganje in prispeval k doseganju vmesnih ciljev makrobonitetne politike;
- 3) **učinkovitost instrumenta:** v kolikšni meri so dolgoročne koristi ukrepa višje od njegovih kratkoročnih stranskih učinkov. Ta dimenzija učinkovitosti je pomembna predvsem pri oceni cikličnih ukrepov;
- 4) **sorazmernost:** v kolikšni meri je učinek ukrepa na posamezno institucijo skladen z njenim prispevkom k sistemskemu tveganju. Pri tem se upoštevan sistemski pomembnost posameznih institucij;
- 5) **izogibanje regulatorni arbitraži:** v kolikšni meri je možnost regulatorne arbitraže omejena;
- 6) **izogibanje negativnim čezmejnimi vplivom:** v kolikšni meri se pojavljajo in obvladujejo negativni čezmejni učinki makrobonitetnega ukrepa.

12 SISTEM SANACIJE IN REŠEVANJA BANK TER SISTEM JAMSTVA ZA VLOGE

Makrobonitetna politika lahko zmanjša verjetnost nastopa prihodnjih finančnih kriz, ne more pa jih odpraviti, zato je bistvenega pomena, da se krizni mehanizmi opredelijo vnaprej. Pravilno zastavljeni sistemi sanacije in reševanja lahko podpirajo cilje makrobonitetne politike. Učinkoviti in verodostojni sistemi sanacije in reševanja lahko okrepijo tržno disciplino. Poleg tega tudi in zmanjšujejo spodbude za prevzemanje pretiranih tveganj in potrebo po makrobonitetnih posegih.

Bančna unija na ravni EU je bila za krepitev ekonomske in monetarne unije ter za krepitev finančne stabilnosti ustanovljena s tremi stebri: enotni mehanizem nadzora (EMN), enotni mehanizem reševanja (SRM¹⁷) in enoten pristop k sistemu jamstva za vloge (DGSD¹⁸).

Pričakovane spremembe finančne varnostne mreže v EU in Sloveniji bodo večji poudarek namenile krepitvi pripravljenosti na krizo in njenem obvladovanju, da se preprečijo ali zmanjšajo makroekonomske, medsektorske ali javnofinančne posledice morebitne krize. Te spremembe naj bi po pričakovanjih pozitivno vplivale na finančno stabilnost.

¹⁷ Uredba (EU) št. 806/2014, UL L 225.

¹⁸ Direktiva 2014/49/EU, UL L 173.

13 PRILOGA

13.1 Transmisijski mehanizem makrobonitetnih instrumentov

Eno najpomembnejših meril za ocenjevanje potencialne učinkovitosti instrumentov je njihov predvideni transmisijski mehanizem. V tem razdelku je splošen pregled transmisijskega mehanizma za tri glavne skupine makrobonitetnih instrumentov: kapitalski in likvidnostni instrumenti ter instrumenti v zvezi s posojilodajalci.

Kapitalski instrumenti obravnavajo eksternalije, povezane s strateškimi komplementarnostmi. Z uporabo teh instrumentov se zmanjšujejo tveganja, kreditnim institucijam pa zagotovijo blažilniki, ki se lahko uporabijo v fazi krčenja finančnega cikla.

Instrumenti v zvezi s posojilodajalci določajo količinske omejitve. Podobno kot kapitalski instrumenti so namenjeni eksternalijam, ki jih povzročajo strateške komplementarnosti, čeprav obravnavajo posojilodajalce in ne posojilodajalcev. Instrumenti v zvezi s posojilodajalci so npr. zahtevano razmerje med višino posojila in vrednostjo zavarovanja (LTV), zahtevano razmerje med posojilom in dohodkom (LTI) ali zahtevano razmerje med stroškom servisiranja dolga in prihodkom ter deloma tudi omejitve velikih izpostavljenosti.

Kapitalski instrumenti in instrumenti v zvezi s posojilodajalci se lahko uporabljajo tudi za zmanjševanje eksternalij zaradi medsebojne povezanosti. Med njimi so na primer sektorske kapitalne zahteve, blažilnik sistemskih tveganj, blažilnik za sistemske pomembne institucije (DSPB) in omejitve velikih izpostavljenosti.

Likvidnostni instrumenti so namenjeni zmanjševanju ranljivosti bank, povezanih s (čezmerno) izpostavljenostjo nestabilnim virom financiranja, in zmanjševanju verjetnosti šokov na strani financiranja. Likvidnostni instrumenti so prilagoditev količnika likvidnosti (količnik likvidnostnega kritja – LCR), omejitve virov financiranja (količnik neto stabilnih virov financiranja – NSFR), dodatne likvidnostne zahteve, netehtana omejitve manj stabilnih virov financiranja (razmerje med posojili in vlogami) in instrument omejevanja dinamike zniževanja razmerja med bruto zneskom kreditov in vlogami nebančnega sektorja (GLTDF) ter omejevanje čezmerne rasti depozitnih obrestnih mer.

Na sliki 2 so prikazane poti, na kakšen način tri vrste makrobonitetnih instrumentov zaostrovanja vplivajo na kreditni cikel ali povečujejo odpornost neposredno ali posredno prek kreditne poti. Ker v slovenskem finančnem sistemu prevladujejo banke, so odzivi bank (zelena polja) pomembnejši. Faza sproščanja sledi upadu finančnega cikla zaradi preprečevanja procikličnosti. Sproščanje je v kriznih in nekriznih časih različno. Kadar krize ni, je transmisijski mehanizem podoben tistemu v fazi izgradnje blažilnika, le da poteka v nasprotni smeri. Idealen scenarij v kriznih časih bi bil, da bi blažilniki absorbirali izgube in spodbudili proticiklično ravnanje. V resnici je njihov učinek lahko omejen, ker večja nenaklonjenost tveganju finančne institucije spodbuja k povečevanju prostovoljnih blažilnikov, namesto da bi upoštevale namen oblikovalcev politike in jih zmanjševale.

(Potencialno) ciklično prilagodljiva kapitalska orodja so med drugim: proticiklični kapitalski blažilnik, sektorske kapitalske zahteve in koeficient finančnega vzvoda.

Slika 2: Mehanizem prenosa makrobonitetnih instrumentov za kapitalne instrumente, likvidnostne instrumente in instrumente v zvezi s posojilojemalci (povzeto po CGFS: Operationalising the selection and application of macroprudential instruments, CGFS Papers št. 48, december 2012).

