



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2014.8.8.
COM(2014) 508 final

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK
az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) küldetéséről és szervezeti felépítéséről**

{SWD(2014) 260 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) küldetéséről és szervezeti felépítéséről

1. BEVEZETÉS

A 2008-as pénzügyi világválság rámutatott az Európai Unió szabályozási és felügyeleti keretrendszerének hiányosságaira. A felügyeleti rendszer országonként eltérő maradt, és nem kaptak kellő hangsúlyt a pénzügyi rendszeren belüli kölcsönös függőségi viszonyok. Ezenkívül hiányzott a felügyeletek közötti megfelelő információcserre és együttműködés is, és csekély figyelmet kapott a makroprudenciális felügyelet. A 2009. évi de Larosiére-jelentés¹ ajánlásai alapján 2010-ben megalakult az egész Unióra kiterjedő makroprudenciális felügyeletért felelős hatóság, az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT). A testület az új Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének (PFER) részét képezi, amelynek tagja további három európai ágazati mikroprudenciális hatóság, az európai felügyeleti hatóságok (EFH-k)² is.

Az ERKT létrehozásáról szóló rendelet³ 20. cikkével összhangban ez a jelentés az ERKT küldetését és szervezeti felépítését tekinti át (beleértve az ERKT elnökének kinevezésével összefüggő kérdéseket), az utóbbi három év távlatában. A rendelet 5. cikkének (1) bekezdése értelmében az Európai Központi Bank elnökét bízzák meg az ERKT elnöki tisztségének ellátásával a rendelet hatálybalépésétől, azaz 2010. december 16-tól számított első öt éves időtartamra. Az ERKT elnökét az ezt követő hivatali időszakokra a később meghatározandó feltételeknek megfelelően jelölik ki. E jelentés az EKB által az ERKT számára nyújtandó támogatás módját meghatározó, az ERKT-ról szóló második rendelet⁴ 8. cikkében foglalt jelentéstételi követelménynek való megfelelést is szolgálja.

A következetesség kedvéért, és mivel a négy hatóság egyazon felügyeleti rendszer részét képezi, a Bizottság úgy döntött, hogy egy időben végzi el az ERKT és az EFH-k felülvizsgálatát, és két felülvizsgálati jelentést fogad el és tesz közzé egyazon időben: az egyiket az ERKT-ról, míg a másikat az EFH-król. A jelentés célja az, hogy a két ERKT-rendelet felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezéseivel összhangban kiértékelje az ERKT küldetését és szervezeti felépítését annak megalakulásától kezdve. A Bizottság az ERKT igazgatótanácsában, illetve egyéb irányító és tanácsadó szerveiben betöltött tagsága révén első kézből szerzett

¹ Az európai uniós pénzügyi felügyelettel foglalkozó, Jacques de Larosiére által vezetett magas szintű csoport 2009. február 25-i jelentése; http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

² Az EFH-k alapító rendeleteit lásd: HL L 331., 2010.12.15., 12. o.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 1092/2010/EU rendelete a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról (HL L 331., 2010.12.15., 1. o.) (ERKT-rendelet).

⁴ A Tanács 2010. november 17-i 1096/2010/EU rendelete az Európai Központi Banknak az Európai Rendszerkockázati Testület működését érintő külön feladatokkal történő felruházásáról (HL L 331., 2010.12.15., 162. o.).

információi mellett az ERKT-ról készített jelentésében más információforrásokat is felhasznált. Először is a Bizottság elemezte a 2013. május 24-én az ERKT-felülvizsgálat keretében tartott nyilvános meghallgatás tapasztalatait. Másodsorban a Bizottság értékelte a 2013. április 26. és július 31. között megtartott konzultációs eljárás során kapott visszajelzéseket. Az utóbbi egy nyilvános és egy célzott konzultációt foglalt magában, amelyek az EFH-kra, a nemzeti hatóságokra, az illetékes intézményekre, ügynökségekre és kulcsfontosságú érdekelt felekre irányuló, részletesebb szakmai kérdésekre is kiterjedtek. A Bizottsághoz összesen 137 válasz érkezett (ebből 94 a nyilvános konzultáció, míg 43 a célzott konzultáció keretében). Harmadrészt a Bizottság megvizsgálta az ERKT felülvizsgálatával foglalkozó magas szintű ERKT-csoport hozzájárulását⁵, valamint az EFH-knak az ERKT-felülvizsgálattal összefüggésben kialakított együttes véleményét⁶. A Bizottság ezenkívül a kérdéssel kapcsolatos további IMF-tanulmányokat és -jelentéseket⁷ is figyelembe vett. Végül pedig alaposan megvizsgálta az ERKT felülvizsgálatával foglalkozó, az Európai Parlament (EP) által készített tanulmányt⁸, az EP állásfoglalását és az ahhoz kapcsolódó, az ERKT felülvizsgálatára⁹ vonatkozóan a Bizottsághoz intézett EP-ajánlásokat, valamint a korábbi megbeszéléseket. Az előbbieken felsorolt különböző külső forrásokra (a továbbiakban: érdekelt felek) építve a Bizottság elvégezte a vonatkozó jogszabályban¹⁰ előírt értékelést.

Az ERKT működésének ebben a szakaszban végzendő értékelése két fő okból is összetett feladat. Először is nehéz felmérni az ERKT, mint előretételező makroprudenciális hatóság teljesítményét, hiszen az a pénzügyi válság legkritikusabb időszakában jött létre azzal az elsődleges feladattal, hogy megakadályozza hasonló válságok előfordulását. Másodszor, a pénzügyi

⁵ ERKT: az ERKT-felülvizsgálattal foglalkozó magas szintű ERKT-csoport hozzájárulása az ERKT-rendeletben előírt ERKT-felülvizsgálathoz, 2013. március; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupepreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8.

⁶ Az EFH-k együttes véleménye az Európai Rendszerkockázati Testület felülvizsgálatáról (ERKT, 2013. december 17., ESAs-2013-035; https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf).

⁷ Európai Unió: A pénzügyi ágazati értékelési program dokumentációjának megjelentetése – Szakmai megjegyzés a makroprudenciális felülvizsgálatról és az ERKT szerepéről; 13/70. számú IMF-országjelentés; 2013. március.

⁸ Európai Parlament: Az új pénzügyi felügyelet európai rendszerének (PFER) felülvizsgálata – 2. rész: Az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) munkája (Szerzők: Samuel McPhilemy és John Roche [Oxford Analytica]), 2013. október; [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/507490/IPOL-ECON_ET\(2013\)507490_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/507490/IPOL-ECON_ET(2013)507490_EN.pdf).

⁹ Az Európai Parlament 2014. március 11-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének (PFER) felülvizsgálatáról (2013/2166(INL)); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0//HU>.

¹⁰ Vö. az ERKT-rendelet 20. cikkével és az 1096/2010/EU tanácsi rendelet 8. cikkével. Várható az Európai Központi Bank véleménye.

keretrendszer érintő két olyan fontos reform végrehajtása is folyamatban van, amely hatással lesz az ERKT szerepére. Ezen reformok egyike az egységes felügyeleti mechanizmus (SSM)¹¹ létrehozására terjed ki az euróövezetben és azokban az euróövezeten kívüli tagállamokban, amelyek szoros együttműködést építettek ki az EKB-val, míg a másik reformot az új tőkekövetelmény-irányelvben és rendeletben (a CRD IV./CRR csomag)¹² foglalt makroprudenciális eszközökre vonatkozó rendelkezések képezik. Ettől függetlenül a jelentés az alábbiakban az ERKT eddigi tevékenységére összpontosít, és kiemeli annak főbb erősségeit és eredményeit, illetve meghatározza azokat a területeket, ahol további fejlődés érhető el.

2. AZ ERKT MŰKÖDÉSE (KÜLDETÉSE ÉS SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE) A TESTÜLET MEGALAKULÁSA ÓTA

2.1. Az ERKT küldetése

Az ERKT megbízatását bővebben az ERKT-rendelet határozza meg. A testület hatáskörrel rendelkezik az Unió pénzügyi rendszerének makroprudenciális felügyeletére a pénzügyi rendszer fejleményeiből eredő, az Unió pénzügyi stabilitását fenyegető rendszerkockázatok megelőzéséhez vagy mérsékléséhez való hozzájárulás érdekében. Hozzájárul a belső piac zavartalan működéséhez, ezáltal biztosítva a pénzügyi ágazatnak a fenntartható gazdasági növekedés előmozdításában betöltött szerepét. Az ERKT-rendelet szerint a rendszerkockázat „a pénzügyi rendszer leállásának veszélye, amely jelentős negatív következményekkel járhat a belső piacra és a reálgazdaságra nézve. A rendszer szempontjából bizonyos mértékben valamennyi pénzügyi közvetítő, piac és infrastruktúra jelentős lehet.”¹³

Az ERKT-rendelet hangsúlyozza az ERKT megelőző szerepét, kiemelve „az Unió pénzügyi stabilitását fenyegető rendszerkockázatok megelőzéséhez vagy mérsékléséhez való hozzájárulás[át] ... a széles körű pénzügyi zavarok időszakainak elkerülése céljából”. Az ERKT feladata továbbá „a rendszerkockázatok azonosítása és rangsorolása”.

Makroprudenciális feladatköre keretében az ERKT számos kulcsfontosságú funkciót is ellát, nevezetesen a kockázatok nyomon követését és értékelését, és végül – szükség esetén – javító intézkedés céljából figyelmeztetések és ajánlások

¹¹ A Tanács 2013. október 15-i 1024/2013/EU rendelete az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (HL L 287., 2013.10.29., 63. o.) (az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásáról szóló rendelet).

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 575/2013/EU rendelete a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról (HL L 176., 2013.6.27., 1. o.) és az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 2013/36/EU irányelve a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 176., 2013.6.27., 338. o.).

¹³ Vö. az ERKT-rendelet 2. cikkének c) pontjával.

*elfogadását*¹⁴. A szakpolitikai ajánlások mellett az ERKT számos dokumentumot is közzétett tevékenységi körével és elemzői munkájával összefüggésben, például negyedéves kockázati jelzőrendszereket, a tudományos tanácsadó bizottság jelentéseit, illetve egyéb alkalmi tanulmányokat és magyarázatokat, valamint két éves jelentést. Az ERKT-rendelet értelmében az ERKT kizárólag olyan, nem kötelező érvényű figyelmeztetéseket és ajánlásokat adhat ki, amelyekre a „cselekedj vagy indokolj” elv érvényes. A nem kötelező érvényű eszközök révén az ERKT szabadon kapcsolatba léphet bármely, pénzügyi kérdésekben érintett állami hatósággal, és nagyobb a mozgástere ajánlásai megfogalmazása során. Az ERKT befolyásoló erejét és tekintélyét (azaz hírnevén alapuló hatalmát) használja annak biztosítására, hogy figyelmeztetései és szakpolitikai ajánlásai megfelelő válaszhintézkedést váltsanak ki. A figyelmeztetéseket és ajánlásokat az ERKT igazgatótanácsának eseti alapon meghozott döntését követően lehet nyilvánosságra hozni. Ezidáig az ERKT hét szakpolitikai ajánlást hozott nyilvánosságra¹⁵.

A CRD IV./CRR csomag makroprudenciális keretrendszerének 2014. január 1-jei hatálybalépésével az ERKT olyan elemzési és szervezeti keretrendszer kidolgozását kezdte meg, amelynek segítségével vállalni tudja a jogszabályok értelmében rá ruházott feladatokat, vagyis a tagállamoknak címzett vélemények és/vagy ajánlások megfogalmazását az új makroprudenciális eszközök (azaz az anticiklikus tőkepufferek, rendszerkockázati pufferek) tekintetében, beleértve annak lehetőségét is, hogy szigorúbb prudenciális követelményeket állapítson meg a CRR 458. cikke („rugalmassági záradék”) értelmében. A makroprudenciális keretrendszer működtetésére való tekintettel az ERKT 2014 márciusában közzétette az új uniós makroprudenciális keretrendszerről első áttekintést nyújtó zászlóshajó-jelentését¹⁶, valamint az új eszközök használata tekintetében a tagállami hatóságoknak iránymutatást nyújtó részletes kézikönyvét¹⁷

. Az EKB is kulcsfontosságú szerepet játszik ezen a területen a jövőben. Az egységes felügyeleti mechanizmus (SSM) létrehozásáról szóló rendelet 5. cikke értelmében az EKB konkrét makroprudenciális feladatokat lát el az euróövezetben és azokban az euróövezeten kívüli tagállamokban, amelyek szoros együttműködést építettek ki az EKB-val, továbbá a nemzeti szintűnél szigorúbb makroprudenciális puffereket állapíthat meg.

¹⁴ Vö. az ERKT-rendelet 3. cikkével.

¹⁵ Ajánlás a devizahitelezésről (HL C 342., 2011.11.22., 1. o.); Ajánlás az USA-dollár alapú finanszírozásról (HL C 72., 2012.03.10., 1. o.); Ajánlás az országos hatóságok makroprudenciális megbízatásáról (HL C 41., 2012.2.14., 2. o.); Ajánlás a hitelintézetek finanszírozásáról (HL C 119., 2013.4.25., 1. o.); Ajánlás a pénzügyi alapokról (HL C 146., 2013.5.25., 1. o.); Ajánlás a makroprudenciális politika köztes célkitűzéseiről és eszközeiről (HL C 170., 2013.6.15., 1. o.); Ajánlás az anticiklikus tőkepuffer-ráták megállapításáról szóló iránymutatásokról (ERKT/2014/1; 2014.06.30.).

¹⁶ Zászlóshajó-jelentés a bankszektor makroprudenciális politikájáról;
http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8

¹⁷ ERKT kézikönyv a bankszektor makroprudenciális politikájának működtetéséről;
http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9

2.2. Az ERKT szervezeti felépítése

Az ERKT összetett szervezeti felépítése jól tükrözi arra irányuló törekvését, hogy mind nemzeti szinten (beleértve a nemzeti központi bankokat és felügyeletet), mind európai uniós szinten (beleértve az EKB-t, a Bizottságot, a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságot [EFC] és az EFH-kat) összefogja a szükséges szakértelmet.

Az ERKT intézményi keretrendszerét az igazgatótanács, az irányítóbizottság, a szakmai tanácsadó bizottság (ATC) és a tudományos tanácsadó bizottság (ASC) alkotják. E különböző fórumok munkáját az ERKT titkársága¹⁸ segíti. Az ERKT legfőbb döntéshozó testülete az igazgatótanács, amely jelenleg 67 tagot számlál. Az igazgatótanács jelenlegi 38 szavazati joggal bíró tagja¹⁹ egy-egy szavazattal rendelkezik; az igazgatótanács általában egyszerű többséggel hozhat döntést. Ajánlás elfogadásához, illetve figyelmeztetés vagy ajánlás nyilvánosságra hozatalához kétharmados többség szükséges²⁰. Az igazgatótanács szavazati joggal nem bíró tagjait (jelenleg 29) az egyes tagállamok illetékes felügyeleti hatóságának tagállamonként egy magas szintű képviselője és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnöke alkotják. Az igazgatótanács szavazási rendjét az érdekelt felek összességében megfelelőnek találták. A 14 igazgatótanács tagból álló irányítóbizottság felel az igazgatótanács ülések előkészítéséért. A szakmai tanácsadó bizottság összetétele az igazgatótanács felépítésének még inkább szakmai szintű leképezése. A tudományos tanácsadó bizottság azért jött létre, hogy másfajta, kívülről jövő tudományos szemlélettel egészítse ki az ERKT munkáját. A bizottság 15 tagja széles körű ismeretekkel és szakértelemmel rendelkezik.

Az ERKT az EKB elemzési, pénzügyi és igazgatási segítségére támaszkodik. Az ERKT létrehozásakor számos tényező figyelembevételére alapján született döntés az EKB befogadó intézményi szerepköréről. Az elsődleges célkitűzés az volt, hogy kihasználják az EKB-nak a pénzügyi stabilitás területén már meglévő szaktudását. Előnyként értékelték továbbá a makroprudenciális politikának a monetáris szakpolitikai funkciókhoz való közelségét. Magát a tényt, hogy az ERKT támaszkodhat az EKB elemzési, pénzügyi és igazgatási támogatására, alapvetőnek tartották jövőbeni sikere szempontjából. Ennél is fontosabb azonban, hogy az ERKT az EKB láthatóságából, függetlenségéből és hírnevéből is profitálhat. Ugyanilyen szellemben döntöttek arról, hogy az ERKT első elnökének tisztségét ötéves időszakra az EKB elnöke töltsen be. Mivel az ERKT kötelező erővel nem bír, ugyanakkor az erkölcsi meggyőzés és az együttes nyomásgyakorlás eszközére építő szerv, indokoltnak találták, hogy az ERKT elnöki tisztségére ismert és hiteles személyt válasszanak. Az ERKT-rendelet felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezése

¹⁸ Az 1096/2010/EU tanácsi rendelet 2. cikkének e) pontja.

¹⁹ Az EKB elnöke és alelnöke; a nemzeti központi bankok elnökei; az Európai Bizottság egy tagja; az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) elnöke; az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatáspolitikai Hatóság) elnöke; az európai felügyeleti hatóság (az Európai Értékpapír-piaci Hatóság) elnöke; a tudományos tanácsadó bizottság elnöke és két alelnöke; a szakmai tanácsadó bizottság elnöke.

²⁰ Az ERKT-rendelet 10. cikke.

konkrét utalást tesz az ERKT elnökének kijelölésével vagy megválasztásával kapcsolatos szabályok meghatározására²¹.

Az ERKT a Parlament és a Tanács felé tartozik elszámolással. A testület köteles tájékoztatni az Európai Parlamentet és a Tanácsot a tevékenységeiről²². Évente legalább egyszer, kiterjedt pénzügyi zavarok esetében pedig ennél nagyobb gyakorisággal meghallgatásra hívják az ERKT elnökét az Európai Parlamentbe. Az ERKT elnökének meghallgatásai általában az EKB-elnök meghallgatásaival párhuzamosan folynak. Az ERKT elnöke évente legalább kétszer bizalmas szóbeli megbeszéléseket tart az Európai Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottságának elnökével és alelnökeivel.

Az ERKT a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének (PFER) részét képezi, és az alapító rendeletekben külön figyelmet kap a PFER és az EFH-k közötti kölcsönhatás. A gazdasági válság egyik legfontosabb tanulsága az volt, hogy pénzügyi rendszerünk stabilitása attól függ, hogy a mikroprudenciális felügyelet szorosan együttműködnek-e az új makroprudenciális szinttel. Az új felügyeleti rendszer mindkét pillérére szükség van a mikro- és makroszint közötti értékes szinergiák kialakításához, a pénzügyi stabilitásra kifejtett hatás kölcsönös megerősítéséhez, illetve a teljes mértékben integrált felügyeleti keretrendszer jelentette előnyök kihasználásához. A szoros együttműködést a négy hatóság közötti kereszttagság biztosítja. Az EFH-rendelet²³ ugyancsak meghatározzák az EFH-k által az ERKT ajánlásaira válaszul követendő eljárásokat és azt, hogy miként használják az EFH-k jogkörüket az egy vagy akár több illetékes nemzeti felügyeleti hatóságnak címzett ajánlások jól időzített nyomon követésének biztosítására. A stressztesztek szempontjából ugyancsak lényeges az ERKT és az EFH-k közötti együttműködés.

3. AZ ERKT MUNKÁJÁNAK ÉRTÉKELÉSE: LEGFŐBB ERŐSSÉGEK ÉS FEJLESZTENDŐ TERÜLETEK

Az érdekelt felek sok tekintetben meg voltak elégedve az ERKT megalakulása utáni első évben nyújtott munkájával. Szinte mindegyikük kiemelte a makroprudenciális felülvizsgálat jelentőségét és a makroprudenciális eszközhasználat tagállami összehangolásának szükségességét. Az érdekelt felek ugyanakkor általánosságban úgy érezték, túl korai lenne az ERKT-figyelmeztetések és -ajánlások hatásairól bármilyen megalapozott véleményt kialakítani. Az ERKT csak most véglegesítette hatásvizsgálati keretrendszerét, és több időre van szükség ahhoz, hogy jobb és mélyrehatóbb képet kaphassunk a címzettek reakcióiról.

Miközben az ERKT-t a PFER kulcsfontosságú elemének tekintik, számos érdekelt fél rámutatott arra, hogy bizonyos területeken fejlődésre van szükség. Ezek a

²¹ Vö. 20. cikkel az ERKT-rendelet 5. cikkével együtt értelmezve.

²² Vö. ERKT-rendelet 19. cikkével.

²³ Vö. az EFH-k létrehozásáról szóló rendeletek 36. cikkével (lásd a 2. lábjegyzetet).

fejlesztendő területek elsősorban a szervezeti identitáshoz, a belső irányításhoz és a rendelkezésre álló eszközökhöz (azaz figyelmeztetések és ajánlások) kapcsolódnak.

3.1. LEGFŐBB ERŐSSÉGEK

Az ERKT erősségeit és sikereit számos érdekelt fél kiemelte. Az ERKT egyedi és széles körű szakértelemmel bír, a pénzügyi stabilitás kérdéseiben eredményesen növelte a tudatosságot a politikai döntéshozók körében, és hasznos, ígéretes elemzési munkába kezdett elsősorban az összekapcsolódás témakörében.

Az ERKT megbízatását és jogköreit illetően az érdekelt felek többsége osztotta azt a nézetet, miszerint az ERKT megbízatása kellően széles körű, és valamennyi érdekelt fél megelégedettségét fejezte ki az ERKT megbízatásának előrettekintő és megelőző jellege kapcsán. Az érdekelt felek ugyancsak értékelték az ERKT-figyelmeztetések és -ajánlások nem kötelező jellegét, ami az ERKT széles körű megbízatásaihoz és hatásköréhez is jól illeszkedik. Ezen a területen egyik érdekelt fél sem szorgalmazott változtatást. Széles körű az egyetértés azzal kapcsolatban is, hogy a „cselekedj vagy indokolj” mechanizmus továbbra is az időben és rugalmasan biztosítandó figyelmeztetési és ajánlási rendszer kulcsfontosságú része maradjon.

A válság során az ERKT mindvégig egyedi vitafórumot biztosított a központi bankárok, nemzeti felügyeleték és az európai hatóságok között a pénzügyi stabilitás kérdéseiről folytatott legmagasabb szintű vitához. Az ERKT olyan, pénzügyi ágazatokon és országokon átívelő, kiterjedt szakmai tudáshalmazt fog össze, amelyet számos érdekelt fél az egyik legfőbb erősségeként ismer el. Az érdekelt felek az ERKT titkárságának szerepét általánosságban pozitívan értékelték. A titkárság kulcsfontosságú szerepet játszott a belső eljárások kialakításában, a munkamódszerek és eszközök (pl. az ERKT honlapja, az ERKT informatikai alkalmazása) kidolgozásában, illetve a megbeszélések hatékony előkészítésében és megszervezésében. Aktívan részt vett az ERKT elemzői munkájában is. Az ERKT titkárságához rendelt erőforrásokat azonban egyes érdekelt felek nem találták elégségesnek.

Az ERKT hozzájárult ahhoz, hogy a makroprudenciális dimenzió a pénzügyi szakpolitikákba és rendeletekbe is bekerüljön. A de Larosiére-jelentés legnagyobb vívmánya a makroprudenciális szakpolitika volt. Az ERKT létrejöttét megelőzően nem volt olyan európai uniós hatóság, amely aktívan foglalkozott volna a makroprudenciális felügylettel. Míg az EFH-k alapvetően a korábban már nemzeti szinten megvalósított tevékenységekre építettek, az ERKT hatáskörébe tartozó terület még nagyrészt feltérképezetlen volt. Tevékenységeinek köszönhetően, és különösen, ám nem kizárólag figyelmeztetései és ajánlásai révén, az ERKT elérte, hogy a politikai döntéshozók érzékenyebbek legyenek a rendszerkockázatok és pénzügyi stabilitási problémák iránt.

Az ERKT kulcsfontosságú szerepet játszik az európai uniós makroprudenciális keretrendszer kialakításában. A szakmai tanácsadó bizottság aktívan részt vesz a minden tagállamra kiterjedő, egységes keretrendszer kialakításában. E célból a testület két ajánlást fogalmazott meg, amelyeket az igazgatótanács el is fogadott és nyilvánosságra is hozott. Az egyik ajánlás konkrét megbízatással bíró nemzeti

makroprudenciális hatóságok létrehozását célozza, míg a másik a makroprudenciális szakpolitikák célkitűzéseivel és eszközeivel foglalkozik. A makroprudenciális hatóságokra vonatkozó ajánlás hatása kézzelfogható volt. Az ajánlásra válaszul – és a CRD IV./CRR csomag 2014. januári hatálybalépésének következményeként, amelynek értelmében a tagállamok kötelesek meghatározni egy az új makroprudenciális pufferek aktiválásáért felelős kijelölt hatóságot – minden tagállamban létrejöttek nemzeti makroprudenciális hatóságok vagy létrehozásuk folyamatban van (noha nem mindegyik hatóság képviselteti magát jelenleg az ERKT-ban). Az ERKT-nak a CRD IV./CRR csomag keretében gyakorolt tagállami makroprudenciális szakpolitika-koordinátori szerepe összhangban van az ERKT-rendelet célkitűzésével, mely szerint a testületnek közvetlenül hozzá kell járulnia egy integrált uniós felülvizsgálati struktúra kiépítéséhez, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy a tagállamok időben és egységes módon hozzák meg szakpolitikai válaszleépéseiket, és ezzel elejét vegye az eltérő megközelítések alkalmazásának és javítsa a belső piac működését. Tekintettel az EKB-nak az euróövezetben és az euróövezeten kívüli, de az EKB-val szorosan együttműködő tagállamokban kifejtendő jövőbeni makroprudenciális hatáskörére, biztosítani kell az EKB és az ERKT közötti megfelelő kölcsönhatást.

Az ERKT komoly elemzői munkát végez a horizontális makroprudenciális kérdésekben (pl. túlzott banki tevékenység, összekapcsolódás). E tekintetben különösen érdekes a hitel-nemteljesítési csereügyleteken keresztüli továbbterjedési csatornák, illetve a bankközi finanszírozás témájában nemrég végzett munka. Számos érdekelt fél hangsúlyozta ez utóbbi munka jelentőségét, és annak továbbfejlesztését javasolta. A makroprudenciális felügyeletek részvétele az ERKT munkájában, illetve az ERKT részvétele az EFH-k munkájában egyaránt alapvető fontosságú annak biztosításához, hogy a makroprudenciális kockázatértékelés hiánytalan és pontos információk alapján készüljön el. Általánosságban véve elmondható, hogy az ERKT és az EFH-k közötti együttműködés megfelelő volt, bár számos érdekelt fél a nagyobb fokú közös munkát (pl. közös kockázati jelzőrendszer kiépítését) részesítené előnyben. Érdemes megjegyezni, hogy a stressztesztelés területén nőtt az ERKT szerepe, amit számos érdekelt fél üdvözölt.

Az elszámoltathatóság jelenlegi rendjét az érdekelt felek megfelelőnek találták, mivel megfelelő párbeszédet tesz lehetővé a bizalmas információkra vonatkozó teljes körű titoktartás mellett.

3.2. FEJLESZTENDŐ TERÜLETEK

Az érdekelt felek által meghatározott potenciális fejlesztési területek főként három szempont köré csoportosulnak: az ERKT szervezeti identitása, az ERKT belső szervezeti felépítése és munkastruktúrái, valamint a rendelkezésére álló eszközök és jogkörök, amelyek akár a korai figyelmeztető funkció előmozdítására is kiterjeszthetők.

3.2.1. Szervezeti identitás

Az, hogy az ERKT elnöki tisztségét az ERKT megalakulásától számított első öt évben az EKB elnöke látja el, lehetővé tette az ERKT számára, hogy előnyt

kovácsoljon magának az EKB láthatóságából, függetlenségéből és hírnevéből. Tekintettel arra, hogy az első elnöki mandátum az ERKT-rendelet hatálybalépésétől számított öt év után (azaz 2015. december 16-án) lejár, a rendeletet a jogi egyértelműség végett később módosítani kell. Mivel az ERKT kötelező erővel nem rendelkező, ugyanakkor az erkölcsi meggyőzés és az együttes nyomásgyakorlás eszközére építő szerv, komoly értéket képvisel az a tény, ha az ERKT elnöke ismert és hiteles személy.

Számos érdekelt fél rámutatott arra, hogy erősíteni kell az ERKT identitását.

Többen hangsúlyozták az ERKT autonómiája növelésének szükségességét, miközben lehetővé kell tenni, hogy a testület továbbra is támaszkodhasson az EKB hírnevére és szaktudására. A kérdéssel az Európai Parlament állásfoglalása is foglalkozott. Ezzel összefüggésben néhány érdekelt fél kétszintű vezetési struktúra lehetőségét vetette fel. Az ERKT elnöki tisztségét továbbra is az EKB elnöke töltené be, azonban létrejönne egy új, teljes munkaidős ügyvivő igazgatói funkció is. Míg az EKB elnöke továbbra is az ERKT legfelsőbb döntéshozó szervét, az ERKT igazgatótanácsát elnökölné, az ügyvivő igazgató felelne az ERKT napi szintű tevékenységéért, és ugyancsak ő képviselné az ERKT-t bizonyos kulcsfontosságú fórumokon (pl. a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságban [EFC]). Az európai parlamenti állásfoglalás is javasolta hasonló „ügyvezető elnök” kinevezését.

3.2.2. Belső szervezeti felépítés és munkastruktúrák

Az érdekelt felek többsége szerint a hatékony döntéshozatal érdekében az ERKT jelenlegi struktúráját és irányítási rendszerét javítani lehetne.

Csökkenteni lehetne az igazgatótanács taglétszámát. Szinte valamennyi érdekelt fél potenciális problémaként azonosította az igazgatótanács 67 tagot számláló, kiterjedt méretét, és néhányuk hasonlóan vélekedett a szakmai tanácsadó testületről is. Számos érdekelt fél kiemelte, hogy ha általánosságban előnynek és értéknek tekintjük a széles körű szaktudás összefogását, akkor az igazgatótanács jelenlegi mérete komoly hátrányokat hordoz magában az ülések és megbeszélések lebonyolítása, a bizalmas és érzékeny információk cseréje és a zökkenőmentes döntéshozatal szempontjából. A korlátozott létszámú (azaz az igazgatótanács 14 tagjából álló) irányítóbizottság jóval alkalmasabb a kényes kérdéseket érintő megbeszélésekre, azonban nem ruházták fel döntéshozatali jogkörrel és ekképpen szerepe az igazgatótanács üléseinek előkészítésére korlátozódik. Néhány érdekelt fél érvelt amellett, hogy az irányítóbizottsági ülések gyakoriságának növelése hozzájárulhatna a bizottság szerepének növeléséhez. Számos érdekelt fél megállapította, hogy az igazgatótanács mérete csökkenthető (például azáltal, hogy a tagállami képviseletet egy képviselőre korlátozzák), illetve nincs akadálya annak, hogy több jogkörrel lássák el az irányítóbizottságot. Utóbbi bizottság összetétele ugyancsak változhat, különösen, ám nem kizárólag az SSM létrejöttéből kifolyólag.

Néhány érdekelt fél javaslatot tett az igazgatótanács összetételének módosítására is azzal a céllal, hogy így kiegyensúlyozzák az ERKT ágazatok között megosztott figyelmét és erősítsék az európai szemléletet. A tagok például egyazon tagállamon vagy akár több tagállamon belül számos intézményt képviselhetnének. Az érdekelt

felek az általuk tapasztalt egyfajta banki orientáltsághoz vezető elemként azonosították azt, hogy az ERKT titkárságának munkatársai a központi bankokból érkeznek, és így vélhetően inkább a banki kérdésekre mintsem egyéb pénzügyi szektorok ügyeire koncentrálnak. Ezt magyarázza az is, hogy a legtöbb esetben a központi bankok felelnek a nemzeti bankfelügyeletért. El kell továbbá ismerni, hogy jellemzően a bankok a rendszerkockázat fő forrásai. Ennek megfelelően a figyelem koncentrációját ösztönzi a bankszektorból eredő magasabb kockázat is.

Javaslat született a két tanácsadó bizottság összetételének felülvizsgálatára.

Ellentmondásos volt a két tanácsadó bizottság munkájáról folytatott konzultáció során kapott visszajelzés. A szakmai tanácsadó bizottságot illetően számos válaszadó méltányolta, hogy a bizottság rendszeresen biztosított az ERKT igazgatótanácsa számára napirenden tárgyalandó témákat. Mások azonban a bizottság túlzott banki orientáltságára és bizonyos nemzeti részrehajlásra mutattak rá a bizottság rendszerkockázati megközelítésében. Az igazgatótanács esetében is tartható megoldást tükröző javaslat született a szakmai tanácsadó bizottság taglétszámának csökkentésére. A tudományos tanácsadó bizottsággal kapcsolatosan az érdekelt felek megjegyezték, hogy az munkája során kevesebbszer mutatott fel eredményt, mint a szakmai tanácsadó bizottság. Munkája azonban jóval innovatívabb, és a szakmai tanácsadó bizottságénál nagyobb eredetiséget követel. Néhány válaszadó a két tanácsadó bizottság összeolvasztását javasolta, hogy így egyesítsék a szakmai tanácsadó bizottság munkamódszerét és a tudományos tanácsadó bizottság eredeti gondolkodásmódját.

3.2.3. Az ERKT eszköztára

Az ERKT egyéb intézményekkel és szervekkel folytatott kommunikációja és interakciója nem egy érdekelt fél szerint még tökéletesítést igényel, és túlzott mértékben a figyelmeztetések és ajánlások formális eszközeire épít.

Az érdekelt felek nagyobb fokú átláthatóságot szorgalmaznak a „cselekedj vagy indokolj” mechanizmusának előmozdítása érdekében (pl. figyelmeztetések és ajánlások nyilvánosságra hozása, nagyobb átláthatóság a címzettek általi nyomon követésük tekintetében stb.).

Az érdekelt felek ugyancsak utaltak arra, hogy az „intézkedj vagy indokolj” mechanizmus a többi európai uniós szervvel, mindenekelőtt az EFC-vel folytatott interakció javítása révén is előmozdítható. A korai és jobb együttműködés erősíthetné az ERKT intézkedéseinek hatását, és növelhetné a tagállamok tudatosságát a pénzügyi stabilitásról hozott konkrét tagállami szakpolitikai döntéseik hatása tekintetében. Néhányan – és konkrétan a szakmai és a tudományos tanácsadó bizottság magas szintű szakértői jelentésének szerzői – azt nyomatékosították, hogy az ERKT teljes munkaidős ügyvivő igazgatója²⁴ már a kezdetektől fogva elősegíthetné a lehetséges címzettekkel folytatott zökkenőmentes együttműködést, így téve még hatékonyabbá az ERKT tevékenységét.

²⁴ Lásd a fenti a 3.2.1. szakaszt.

Néhány érdekelt fél szerint jobban meg kell tervezni az ERKT jogalkotáshoz történő beavatkozását, hogy elkerülhető legyen a testületnek a jogalkotási eljárás késői szakaszába vagy akár a jogszabály elfogadása után történő bevonása. A korai részvétel előirányozásával elkerülhető a kései részvétel okozta rossz hatékonyság, ahogy az a CRD IV./CRR csomag esetében is történt. Ezzel összefüggésben hangot adtak annak, hogy az ERKT részvételét jövőbeni jogalkotási intézkedési területek meghatározására korlátoznák. Más érdekelt felek azt javasolták, hogy a pénzügyi stabilitás területét érintő bármely jogszabálytervezet elfogadása előtt kerüljön sor egyeztetésre az ERKT-val.

Az érdekelt felek célként fogalmazták meg az ERKT külső kommunikációjának javítását is. Az ERKT szerepkörébe tartozik a pénzügyi rendszert fenyegető kockázatok nyomon követése és értékelése. A testület ugyanakkor más szervekre és tagállamokra támaszkodva próbálja végrehajtani az előbbi kockázatok csökkentésére irányuló makroprudenciális szakpolitikákat. Teljesítménye éppen ezért attól függ, hogy milyen kapcsolatot tart fenn a többi érdekelt féllel és a tagállamokkal. A testület munkájához ugyancsak e szervek információira támaszkodik. Néhány érdekelt fél lehetőséget lát az ERKT kommunikációjának minőségi és időbeli javítására – mind a belső, a PFER, illetve a Központi Bankok Európai Rendszere szerveivel folytatott kommunikáció, mind a külföldi és nemzetközi partnerekkel (az egyesült államokbeli Pénzügyi Stabilitási Felügyeleti Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Bizottság, a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság, az IMF), piaci szereplőkkel és általánosságban a nyilvánossággal folytatott kommunikáció vonatkozásában. A teljes munkaidős ügyvivő igazgató potenciális szerepet kaphat az ERKT láthatósága növelésének elősegítésében, valamint egy proaktívabb és egységesebb kommunikációs stratégia előmozdításában.

Az érdekelt felek azonosították a PFER-en belül az ERKT és az EFH-k közötti adatcsere-eljárások javításának szükségességét. Az ERKT igen részletes és hosszadalmas jóváhagyási eljárást követően jut adatokhoz, ami befolyással lehet a testület eredményeinek időszerűségére és hatására. Számos jóváhagyási lépés kétszer is megjelenik az eljárás során. Szót emeltek annak érdekében, hogy ezeket az eljárásokat a hatékonyság és eredményesség javítása céljából egyszerűsítsék. Az adatokhoz való késedelmes hozzáférés az ERKT számára azt jelentheti, hogy esetleg nem tud még az adott veszélyek kikristályosodása előtt figyelmeztetéseket és ajánlásokat kiadni; ez pedig kedvezőtlenül befolyásolhatja a testület korai figyelmeztetési képességét.

Az ERKT eszköztára szélesebb körű „puha hatalommal” bővíthetne. Az ERKT az utóbbi három évben egy sor hivatalos ajánlást tett közzé. Néhány érdekelt fél kifogásolta az ERKT-ajánlások időszerűségét azzal érvelve, hogy néhány ajánlás kései volt, míg egy esetben az ajánlást azt követően hozták nyilvánosságra, hogy az adott problémát már kezelték. Az ERKT-ajánlások igazgatótanács általi elfogadási eljárását és az ERKT-ajánlások túlságosan formális megszövegezését a késedelem potenciális forrásaként azonosították. Az ajánlások címzettjei az ajánlásokat gyakran túlzottan formálisnak találták, és válaszul védekező állásba helyezkedtek. Fokozatosabb megközelítéssel javulhatna az ERKT-intézkedések hatása, és már

korai szakaszban is lehetővé tenné a potenciális címzettekkel folytatott konstruktív párbeszédet. Nincs akadálya annak sem, hogy bővítsék az ERKT puhahatalom-gyakorlási lehetőségeit – például levelek közzétételével és nyilvános nyilatkozatokkal a korai figyelmeztető funkció rugalmassága javításának eszközeként. Utaltak tarra is, hogy az ERKT teljes munkaidős ügyvivő igazgatója e tekintetben pozitív szerepet tölthetne be az ERKT láthatóságának növelése révén. Így javulna a testület befolyásoló ereje a hivatalos figyelmeztetések és ajánlások közzététele előtti szakaszban is.

4. ÖSSZEFOGLALÁS

Nem könnyű felmérni az ERKT, mint előrettekintő makroprudenciális hatóság teljesítményét, tekintve hogy az nemrég jött létre. Az érdekelt felektől a Bizottsághoz beérkező visszajelzések azonban azt mutatják, hogy a megalakulásától számított első három évben az ERKT az európai felügyeleti keretrendszer kulcsfontosságú elemévé nőtte ki magát. Az érdekelt felek elismerték, hogy az ERKT a válság alatt egyedi vitafórumot biztosított a pénzügyi stabilitási kérdések megvitatására, és növelte a szakpolitikai döntéshozók tudatosságát a pénzügyi szakpolitikák és szabályozások makroprudenciális dimenzióját illetően. Az ERKT továbbra is a PFER fontos eleme marad.

Ezeket az eredményeket szem előtt tartva érdemes ugyanakkor felhívni a figyelmet az ERKT keretrendszerének egyes meghatározó aspektusaira az uniós szintű makroprudenciális felügyelet hatékonyságának javítása céljával.

Néhány fejlesztést maga az ERKT már rövid távon is megvalósíthat; azok nem igénylik a jogszabályi keret módosítását. Ilyen például:

- **A proaktívabb kommunikációs stratégia és a potenciális címzettekkel folytatott korai interakció.** Ezzel különösen a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal (EFC) folytatott információcsere javulhatna, és fokozottabb részvétel eredményezhetne az ERKT részéről az EFC megbeszélésein és ülésein. Ezenkívül az ERKT szélesebb körű puha hatalmat gyakorolhatna, például közzétett levelek vagy nyilvános nyilatkozatok formájában. Ezek a korai figyelmeztető funkció rugalmasságát növelő eszközként szolgálhatnának a hivatalos figyelmeztetéseket és ajánlásokat megelőzően.

- **Gyakoribb irányítóbizottsági ülések.** Ez megoldást jelenthetne az irányítóbizottság szerepének erősítésére azáltal, hogy lehetővé tenné a bizottság számára az ERKT munkastruktúráinak az igazgatótanácsi ülések közötti alaposabb nyomon követését.

- **Kevésbé formális szövegezésű ERKT-ajánlások.** Ennek köszönhetően lerövidülhetne az ajánlások elfogadási határideje és javulhatna az ERKT reakcióképessége is, ezáltal megerősítve a testület korai figyelmeztető funkcióját.

– **A figyelem kiterjesztése a banki kockázatokon túlra.** Az ERKT megkezdte látószögének kiszélesítését, és a közelmúltban egyre több nem banki vonatkozású kérdéssel is foglalkozott. Ez a tendencia üdvözlendő, mivel alapvető fontosságú fenntartani az ERKT megbízatásának ágazatközi dimenzióját.

Ugyanakkor az érdekelt felek által további figyelmet igénylő elemként azonosított számos kérdés magával az ERKT alapító rendeleteivel függ össze. Ez különösen az elnöki tisztséggel kapcsolatos intézkedéseket (az EKB elnökét nevezték ki elnöknek az első öt évre, azaz 2015. december 16-ig), a teljes munkaidős ügyvivő igazgatói funkció létrehozását és a döntéshozói szervezet változtatásait (pl. az igazgatótanács és az irányítóbizottság összetételének módosítása, az igazgatótanács taglétszámának csökkentése, az irányítóbizottság döntéshozatali jogkörének bővítése stb.) érintik. Az Európai Bizottság szakmai és jogi szempontból további vizsgálatnak kívánja alávetni a felvetett kérdéseket, és meg kívánja indítani az előkészítő munkát a kérdések lehetséges kezelési módjainak felmérésére. Az előkészítő munka során elsősorban az alábbiakat vizsgálják:

– **Szervezeti identitás:** Növelni kell az ERKT láthatóságát és autonómiáját, mindeközben pedig lehetővé kell tenni a testület számára, hogy továbbra is előnyököt követhessen az EKB hírnevéből és szakismeretéből. A Bizottság a későbbiekben foglalkozik ezzel a kérdéssel. A kétszintű vezetési struktúra (azaz az elnöki tisztséget ellátó EKB elnök és az ERKT napi szintű tevékenységeiért felelős teljes munkaidős ügyvivő igazgató) lehetősége elképzelhető, további kidolgozást igénylő opció.

– **Belső irányítás:** Előnyös lenne az ERKT jelenlegi belső szervezeti felépítésének reformja. Az igazgatótanács taglétszámának csökkentésével, illetve több jogkör irányítóbizottságnak való átadásával egyszerűsíteni lehetne az igazgatótanács és az irányítóbizottság részvételét igénylő döntéshozatali intézkedéseket. A támogató tanácsadó bizottságok hatékonyságának és eredményességének javítására is vannak további lehetőségek.

– **Eszköztár:** Az ERKT az utóbbi három évben egy sor hivatalos figyelmeztetést és ajánlást adott ki. Az ERKT eszköztára azonban tovább bővíthető oly módon, hogy szélesebb körű „puha hatalmat” gyakoroljon, így javítva a rugalmasságot és előmozdítva a korai beavatkozást. Másrészt világosabban meg lehetne határozni az ERKT jogszabály-módosítások terén betöltött szerepét.

Az Európai Bizottság az általa elvégzendő szakmai és jogi munka során figyelembe veszi majd az általános pénzügyi architektúrának azokat a fontos elemeit, amelyeket jelenleg még nem vezettek be. A bankunió különböző pillérjei még nincsenek teljes mértékben kialakítva; a tagállamok jelenleg hozzák létre a nemzeti makroprudenciális hatóságokat; most kerülnek megállapításra az EKB/SSM keretén belüli makroprudenciális felelősségi körök. Világosabban és pontosabban kell látnunk ezeket az alkotóelemeket még azt megelőzően, hogy az ERKT reformját

illetően bármilyen jogalkotási intézkedésre javaslatot tennénk, hiszen ezek mind egyértelműen befolyásolják majd a javaslat kidolgozását.