



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 8.8.2014
COM(2014) 508 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o úloze a organizaci Evropské rady pro systémová rizika (ESRB)

{SWD(2014) 260 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o úloze a organizaci Evropské rady pro systémová rizika (ESRB)

1. ÚVOD

Globální finanční krize v roce 2008 odhalila nedostatky v regulačním a dohledovém rámci Evropské unie. Dohled byl stále roztržštěn podle právních předpisů jednotlivých států, byl nedostatečně zaměřen na vzájemnou závislost v rámci finančního systému, nezahrnoval dostatečnou výměnu informací a koordinaci mezi orgány dohledu a kladl malý důraz na makroobezřetnostní dohled. V návaznosti na doporučení de Larosièrovy zprávy z roku 2009¹ byl v roce 2010 zřízen nový orgán pověřený makroobezřetnostním dohledem v rámci celé EU – Evropská rada pro systémová rizika (ESRB), která je součástí nového Evropského systému dohledu nad finančním trhem (ESFS), jenž zahrnuje také tři evropské orgány odvětvového mikroobezřetnostního dohledu – evropské orgány dohledu².

V souladu s článkem 20 nařízení o zřízení ESRB³ se tato zpráva zabývá přezkumem úlohy a organizace ESRB, včetně otázek týkajících se jmenování předsedy ESRB, ve světle zkušeností získaných za uplynulé tři roky. Podle čl. 5 odst. 1 tohoto nařízení je předsedou ESRB pro první období pěti let od vstupu tohoto nařízení v platnost, tj. od 16. prosince 2010, jmenován prezident ECB. Na další období bude předseda ESRB jmenován způsobem, který bude stanoven. Tato zpráva rovněž naplňuje požadavek na podávání zpráv podle článku 8 druhého nařízení o ESRB⁴, které definuje způsoby podpory ESRB ze strany ECB.

V zájmu jednotnosti a vzhledem ke skutečnosti, že tyto čtyři orgány jsou součástí téhož systému dohledu, se Komise rozhodla provést přezkum ESRB a evropských orgánů dohledu souběžně tak, aby mohla přijmout a zveřejnit dvě hodnotící zprávy zároveň – jednu, která by se týkala ESRB, a jednu, která by se týkala evropských orgánů dohledu. Účelem této zprávy je zhodnotit úlohu a organizaci ESRB od jejího vzniku v souladu s ustanoveními o přezkumu v obou nařízeních o ESRB. Kromě přímých zkušeností nabytých členstvím v generální radě ESRB a v dalších řídicích nebo poradních orgánech ESRB čerpala Komise při svém přezkumu ESRB informace z různých zdrojů. Komise za prvé analyzovala důkazy z veřejného slyšení o přezkumu ESFS ze dne 24. května 2013. Za druhé Komise posoudila zpětnou vazbu získanou na základě konzultačního procesu, který se konal od 26. dubna do 31. července 2013. Tento proces zahrnoval veřejnou konzultaci a cílenou konzultaci, která zahrnovala podrobnější a technické otázky směřující na evropské orgány

¹ Zpráva skupiny na vysoké úrovni pro finanční dohled (vedené Jacquesem de Larosièrem) ze dne 25. února 2009; http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

² Zakládající nařízení evropských orgánů dohledu viz Úř. věst. L 331, 15.12.2010, s. 12.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1092/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o makroobezřetnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Evropské unie a o zřízení Evropské rady pro systémová rizika (Úř. věst. 331, 15.12.2010, s. 1) (dále jen „nařízení o ESRB“).

⁴ Nařízení Rady (EU) č. 1096/2010 ze dne 17. listopadu 2010 o pověření Evropské centrální banky zvláštními úkoly, které se týkají fungování Evropské rady pro systémová rizika (Úř. věst. L 331, 15.12.2010, s. 162).

dohledu, vnitrostátní orgány, příslušné instituce a agentury a hlavní zúčastněné subjekty. Komise obdržela celkem 137 odpovědí (94 v rámci veřejné konzultace a 43 v rámci cílené konzultace). Za třetí Komise posoudila příspěvek skupiny ESRB na vysoké úrovni pro přezkum ESRB⁵, jakož i společné stanovisko evropských orgánů dohledu k přezkumu ESRB⁶. Navíc Komise zohlednila i další studie a zprávy týkající se této věci, které předložil MMF⁷. A konečně pečlivě posoudila studii zadanou Evropským parlamentem⁸ o přezkumu ESRB a usnesení Evropského parlamentu obsahující doporučení Komisi o revizi ESFS⁹ a předcházející diskuse. Na základě vstupů z těchto různých externích zdrojů – dále jen „zúčastněných subjektů“ – provedla Komise posouzení požadované v příslušných právních předpisech¹⁰.

Posoudit fungování ESRB je v tomto okamžiku složitým úkolem, a to ze dvou hlavních důvodů. Za prvé je obtížné posoudit plnění úkolů ze strany ESRB jako makrobezpečnostního orgánu soustředícího se na budoucnost vzhledem k tomu, že ESRB byla zřízena v době vrcholící finanční krize a jejím hlavním mandátem je právě bránit vzniku takovýchto krizí. Za druhé se v současné době provádějí dvě významné reformy finančního rámce, které budou mít dopad na úlohu ESRB, konkrétně zřízení jednotného mechanismu dohledu¹¹ v eurozóně – a v členských státech mimo eurozónu, které navázaly úzkou spolupráci s ECB, – a ustanovení týkající se makrobezpečnostních nástrojů v nové směrnici a nařízení o kapitálových požadavcích (CRD IV/CRR)¹². Následující kapitoly této zprávy se však zaměřují na

⁵ ESRB, skupina na vysoké úrovni pro přezkum ESRB, příspěvek k přezkumu ESRB (stanoveno v nařízení o ESRB), březen 2013:
http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8.

⁶ Společné stanovisko evropských orgánů dohledu – přezkum Evropské rady pro systémová rizika (ESRB), 17. prosince 2013, ESAs-2013-035;
https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf).

⁷ Evropská unie: Zveřejňování dokumentace o programu hodnocení finančního sektoru – Technická zpráva o makrobezpečnostním dohledu a o úloze ESRB; zpráva MMF o zemích č. 13/70; březen 2013.

⁸ Evropský parlament, Přehled nového evropského systému finančního dohledu (ESFS) – část 2: Práce Evropské rady pro systémová rizika (ESRB) (autoři: Samuel McPhilemy a John Roche (Oxford Analytica)), říjen 2013:
[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 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. března 2014 obsahující doporučení Komisi o revizi Evropského systému finančního dohledu (ESFS) (2013/2166(INL)):
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#top>.

¹⁰ Viz článek 20 nařízení o ESRB – očekává se stanovisko ECB.

¹¹ 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) (nařízení, kterým se zřizuje jednotný mechanismus dohledu).

¹² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 1) a 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 a investičními podniky, 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).

dosavadní činnosti ESRB, zdůrazňují hlavní přednosti a úspěchy ESRB a označují oblasti možného zlepšení.

2. FUNGOVÁNÍ ESRB (ÚLOHA A ORGANIZACE) OD JEJÍHO VZNIKU

2.1. Úloha ESRB

Mandát ESRB je v obecných rysech definován v nařízení o ESRB. ESRB je odpovědná za makrobezpečnostní dohled nad finančním systémem v rámci Unie s cílem přispívat k předcházení systémovým rizikům ohrožujícím finanční stabilitu, která jsou důsledkem vývoje v rámci finančního systému, nebo k jejich zmírňování. Přispívá k řádnému fungování vnitřního trhu a zajišťuje tím, že se finanční odvětví podílí na podpoře udržitelného hospodářského růstu. Nařízení o ESRB definuje systémové riziko jako „narušení kontinuity finančního systému, které může mít závažné negativní dopady na vnitřní trh a reálnou ekonomiku. Všechny typy finančních zprostředkovatelů, trhů a infrastruktury mohou mít do určité míry systémový význam“¹³.

Nařízení o ESRB zdůrazňuje preventivní úlohu ESRB v tom, že by měla „přispívat k předcházení systémovým rizikům“ tak, aby „nedocházelo k výskytům rozsáhlých finančních problémů“. Kromě toho ESRB „identifikuje systémová rizika a stanoví pořadí jejich důležitosti“.

Při naplňování svého makrobezpečnostního mandátu plní ESRB řadu klíčových funkcí, konkrétně sleduje rizika, posuzuje je a konečně, pokud je to vhodné, vydává varování a doporučení pro nápravná opatření¹⁴. Kromě politických doporučení zveřejnila ESRB několik dokumentů týkajících se její činnosti a analytické práce: čtvrtletní přehledy ukazatelů rizik, zprávy poradního vědeckého výboru a jiné příležitostné práce a komentáře, jakož i dvě výroční zprávy. Podle nařízení o ESRB může ESRB vydávat pouze varování a doporučení, která jsou nezávazná, ale vztahuje se na ně zásada „konej, nebo vysvětlí“. Použití nezávazných nástrojů umožňuje ESRB svobodně komunikovat s jakýmkoli veřejným orgánem, který se zabývá finančními otázkami, a zajistit větší prostor při formulaci případných doporučení. ESRB se při zajišťování toho, aby byla v reakci na její varování a politická doporučení přijata příslušná opatření, spoléhá na svůj vliv a autoritu (tj. sílu pověsti). Varování a doporučení mohou být na základě rozhodnutí generální rady ESRB v každém jednotlivém případě zveřejněna. K dnešnímu dni vydala ESRB sedm politických doporučení¹⁵.

¹³ Viz čl. 2 písm. c) nařízení o ESRB.

¹⁴ Viz článek 3 nařízení o ESRB.

¹⁵ Doporučení o poskytování úvěrů v cizích měnách (Úř. věst C 342, 22.11.2011, s. 1); doporučení o financování v amerických dolarech (Úř. věst C 72, 10.03.2012, s. 1); doporučení o makrobezpečnostním mandátu vnitrostátních orgánů (Úř. věst C 41, 14.2.2012, s. 2); doporučení o financování úvěrových institucí (Úř. věst C119, 25.4.2013, s. 1); doporučení o fondech peněžního trhu (Úř. věst C 146, 25.5.2013, s. 1); doporučení o průběžných cílech a nástrojích makrobezpečnostní politiky (Úř. věst C 170, 15.6.2013, s. 1); doporučení o pokynech pro nastavení sazby proticyklické rezervy (ESRB/2014/1, 30.6.2014).

Od vstupu makrobezpečnostního rámce CRD IV/CRR v platnost dne 1. ledna 2014 vytváří ESRB analytický a organizační rámec, který jí umožní zhostit se nových úkolů, jež jí právní předpisy svěřují, tj. poskytování stanovisek a/nebo doporučení členským státům s ohledem na využití nových makrobezpečnostních nástrojů (tj. proticyklických kapitálových rezerv a kapitálových rezerv pro systémové riziko), včetně možnosti uložit přísnější obezpečnostní požadavky podle článku 458 nařízení CRR („doložka flexibility“). S ohledem na zahájení fungování makrobezpečnostního rámce zveřejnila ESRB v březnu 2014 svou stěžejní zprávu¹⁶, která poskytuje počáteční přehled nového makrobezpečnostního rámce v EU, a rovněž podrobnou příručku¹⁷, jejímž cílem je poskytnout vnitrostátním orgánům pokyny ohledně používání nových nástrojů. V této oblasti bude v budoucnu hrát klíčovou úlohu rovněž ECB. Podle článku 5 nařízení o zřízení jednotného mechanismu dohledu bude mít ECB v eurozóně a v členských státech mimo eurozónu, které s ECB navázaly úzkou spolupráci, zvláštní makrobezpečnostní pravomoci, a bude mít zejména možnost uložit přísnější makrobezpečnostní rezervy než ty, které byly přijaty na vnitrostátní úrovni.

2.2. Organizace ESRB

ESRB má složitou organizační strukturu, která odráží snahu shromáždit potřebné odborné znalosti, a to jak na vnitrostátní úrovni za účasti národních centrálních bank a orgánů dohledu, tak na úrovni evropské za účasti ECB, Komise, Hospodářského a finančního výboru a evropských orgánů dohledu. Institucionální rámec ESRB se skládá z generální rady, řídicího výboru, poradního technického výboru a poradního vědeckého výboru. Těmto různým fóřům poskytuje při práci podporu sekretariát ESRB¹⁸. Hlavním rozhodovacím orgánem ESRB je generální rada, která má v současné době 67 členů. Každý ze stávajících 38 členů generální rady s hlasovacím právem¹⁹ má jeden hlas a generální rada obvykle rozhoduje prostou většinou. Pro přijetí doporučení nebo pro zveřejnění varování či doporučení je požadována dvoutřetinová většina hlasů²⁰. Mezi členy generální rady bez hlasovacího práva (v současné době 29 členů) patří jeden zástupce na vysoké úrovni příslušných vnitrostátních orgánů dohledu za každý členský stát a předseda Hospodářského a finančního výboru. Mechanismus hlasování v rámci generální rady považovaly zúčastněné subjekty obecně za přiměřené. Za přípravu zasedání generální rady odpovídá řídicí výbor, který se skládá ze 14 členů generální rady.

¹⁶ Stěžejní zpráva o makrobezpečnostní politice v bankovním sektoru; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8.

¹⁷ Příručka ESRB o zahájení fungování makrobezpečnostní politiky v bankovním sektoru; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9.

¹⁸ Ustanovení čl. 2 písm. e) nařízení Rady (EU) č. 1096/2010.

¹⁹ Prezident a viceprezident ECB; guvernéři národních centrálních bank; člen Komise; předseda Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví); předseda Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění); předseda Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy); předseda a oba místopředsedové poradního vědeckého výboru; předseda poradního technického výboru.

²⁰ Článek 10 nařízení o ESRB.

Poradní technický výbor odráží složení generální rady na techničtější úrovni. Poradní vědecký výbor byl založen s cílem vnést do práce ESRB odlišnou, externější a vědecktější zaměřenou perspektivu. Skládá se z 15 členů, kteří reprezentují široké spektrum dovedností a odborných znalostí.

Analytickou, finanční a administrativní podporu pro ESRB zajišťuje ECB. V době vzniku ESRB vyplynula volba ECB jako hostitelské instituce z několika úvah. Primárním cílem bylo čerpat ze stávajících odborných znalostí ECB v oblasti finanční stability. Za pozitivum byl považován rovněž blízký vztah makrobezpečnostní politiky a funkce měnové politiky. K budoucímu úspěchu ESRB měla napomoci její schopnost využívat analytické, finanční a administrativní podpory ECB. Ještě důležitější bylo, že ESRB mohla těžit z viditelnosti, nezávislosti a dobré pověsti ECB. Ze stejného důvodu bylo rozhodnuto, že prvním předsedou ESRB by měl být prezident ECB, a to na funkční období pěti let. Vzhledem k tomu, že ESRB nemá žádné závazné pravomoci, ale spoléhá se na morální apel a vzájemný tlak, bylo považováno za vhodné zvolit jako předsedu ESRB známou a důvěryhodnou osobnost. Doložka o přezkumu v nařízení o ESRB výslovně odkazuje na způsob jmenování nebo volby předsedy ESRB²¹.

ESRB je odpovědná Parlamentu a Radě. Je povinna poskytovat Evropskému parlamentu a Radě²² informace o své činnosti. Alespoň jednou ročně, a v případě rozsáhlých finančních problémů i častěji, je předseda ESRB zván na slyšení v Evropském parlamentu. Slyšení předsedy ESRB se obvykle pořádají v těsném závěsu po slyšeních prezidenta ECB. Předseda ESRB rovněž vede alespoň dvakrát ročně důvěrné ústní diskuse, jichž se účastní předseda a místopředsedové Hospodářského a měnového výboru Evropského parlamentu.

ESRB je součástí ESFS a v základajících nařízeních byla věnována zvláštní pozornost interakci mezi ESRB a evropskými orgány dohledu. Jedním z hlavních poučení z finanční krize bylo, že existence stabilního finančního systému vyžaduje úzkou spolupráci orgánů mikrobezpečnostního dohledu s novou makrobezpečnostní úrovní. Oba pilíře nového systému dohledu mají zásadní význam pro dosažení cenných synergických účinků mezi mikro- a makro úrovní, vzájemné posílení dopadu na finanční stabilitu a zajištění plně integrovaného rámce dohledu. Úzká součinnost je zajištěna vzájemným členstvím v těchto čtyřech orgánech. Nařízení o evropských orgánech dohledu²³ také stanoví postupy, které mají evropské orgány dohledu dodržovat, aby jednaly podle doporučení ESRB, i způsob, jak by evropské orgány dohledu měly využívat své pravomoci k tomu, aby zajistily včasné reakce na doporučení určená jednomu nebo více příslušným vnitrostátním orgánům dohledu. Spolupráce mezi ESRB a evropskými orgány dohledu je důležitá rovněž v oblasti zátěžových testů.

²¹ Viz článek 20 ve spojení s článkem 5 nařízení o ESRB.

²² Viz článek 19 nařízení o ESRB.

²³ Viz článek 36 nařízení o zřízení evropských orgánů dohledu (viz poznámka pod čarou č. 2).

3. HODNOCENÍ PRÁCE ESRB: HLAVNÍ SILNÉ STRÁNKY A OBLASTI PRO ZLEPŠENÍ

Zúčastněné subjekty byly v mnoha ohledech s prací ESRB v prvních letech od jejího vzniku spokojeny. Téměř všechny zdůraznily význam makrobezpečnostního dohledu a potřeby koordinace při užívání makrobezpečnostních nástrojů členskými státy. Zúčastněné subjekty však byly obecně toho názoru, že na zaujetí odůvodněného stanoviska ohledně dopadu varování a doporučení ESRB je příliš brzy. ESRB právě dokončila svůj rámec posouzení dopadů a na lepší a podrobnější seznámení se s reakcemi adresátů je zapotřebí více času.

Přestože je ESRB je vnímána jako klíčová složka ESFS, mnoho zúčastněných subjektů identifikovalo oblasti pro zlepšení. Tyto oblasti se týkají především identity organizace, vnitřní správy a řízení a dostupných nástrojů (tj. varování a doporučení).

3.1. HLAVNÍ SILNÉ STRÁNKY

Řada zúčastněných subjektů zdůraznila silné stránky a úspěchy ESRB. ESRB se opírá o jedinečnou a širokou škálu odborných znalostí, podařilo se jí zvýšit povědomí o otázkách finanční stability mezi tvůrci politiky a začala vyvíjet užitečnou a perspektivní analytickou práci, zejména pokud jde o vzájemnou provázanost.

Co se týče mandátu a pravomocí ESRB, převážná většina zúčastněných subjektů se shodla na tom, že mandát ESRB je dostatečně široký, a všechny zúčastněné subjekty byly spokojeny se zaměřením mandátu ESRB na budoucnost a s jeho preventivní povahou. Všechny zúčastněné subjekty byly rovněž spokojeny s nezávaznou povahou varování a doporučení ESRB, kterou vnímaly jako dobře uzpůsobenou širokému mandátu a oblasti působnosti ESRB. Žádný ze zúčastněných subjektů nepožadoval změnu v této oblasti. Existuje obecná shoda, že zásada „konej, nebo vysvětlí“ by měla i nadále zůstat klíčovou součástí systému varování a doporučení, který by měl umožňovat včasné a flexibilní jednání.

Po celou dobu krize poskytovala ESRB jedinečné fórum pro diskusi na nejvyšší úrovni mezi zástupci centrálních bank, vnitrostátních orgánů dohledu a evropských orgánů o otázkách finanční stability. ESRB sdružuje širokou škálu odborných znalostí napříč finančními sektory a zeměmi, což mnoho zúčastněných subjektů považovalo za její významnou silnou stránku. Úlohu sekretariátu ESRB považovaly zúčastněné subjekty obecně za pozitivní. Měl zásadní význam při stanovení vnitřních postupů, vytváření pracovních metod a nástrojů (např. internetových stránek ESRB, počítačové aplikace ESRB) a efektivní přípravě a organizaci zasedání. Aktivně se podílel rovněž na analytické práci ESRB. Prostředky přidělené sekretariátu ESRB však některé zúčastněné subjekty považovaly za nedostatečné.

ESRB přispěla k zavedení makrobezpečnostní dimenze do finančních politik a právních předpisů. Makrobezpečnostní politika představovala nejvýznamnější inovaci de Larosièrovy zprávy. Před zřízením ESRB se makrobezpečnostním dohledem v Evropské unii žádný orgán aktivně nezabýval. Zatímco evropské orgány

dohledu v podstatě využívaly činností, které již byly provedeny na vnitrostátní úrovni, oblast působnosti ESRB byla z velké části neprozkoumaná. ESRB se díky svým činnostem, a to zejména, avšak nejen prostřednictvím svých varování a doporučení, podařilo zvýšit vnímavost tvůrců politiky vůči obavám v oblasti systémového rizika a finanční stability.

ESRB hraje klíčovou roli při vytváření makrobezpečnostního rámce v Evropské unii. Na vytváření konzistentního rámce ve všech členských státech se aktivně podílí poradní technický výbor. Za tímto účelem vypracoval dvě doporučení, která byla přijata a zveřejněna generální radou: jedno se týkalo nutnosti zřídit vnitrostátní makrobezpečnostní orgány se zvláštním mandátem a druhé cílů a nástrojů makrobezpečnostních politik. Doporučení týkající se makrobezpečnostních orgánů měla velmi zřetelný dopad. V reakci na ně a také v důsledku toho, že v lednu 2014 vstoupil v platnost rámec CRD IV/CRR, který vyžaduje, aby členské státy jmenovaly „pověřený orgán“ odpovědný za aktivaci nových makrobezpečnostních rezerv, všechny členské státy zřídily nebo zřizují vnitrostátní makrobezpečnostní orgány (i když je třeba poznamenat, že ne všechny tyto orgány jsou v současné době zastoupeny v ESRB). Nová úloha ESRB jako koordinátora makrobezpečnostních politik členských států v rámci CRD IV/CRR je v souladu s cílem zakotveným v nařízení o ESRB, totiž že by měla přímo přispívat k integrované struktuře dohledu Unie, která je nutná pro podporu včasných a jednotných politických reakcí členských států, čímž by se zabránilo rozdílným přístupům a zlepšilo fungování vnitřního trhu. S ohledem na připravované makrobezpečnostní pravomoci ECB v eurozóně a v členských státech mimo eurozónu, které navázaly úzkou spolupráci s ECB, bude nutné zajistit odpovídající interakci mezi ECB a ESRB.

ESRB vyvíjí významnou analytickou činnost týkající se průřezových makrobezpečnostních otázek (např. nadměrného počtu bank a vzájemné provázanosti). V tomto ohledu je obzvláště zajímavá nedávná práce týkající se možností nákazy prostřednictvím swapů úvěrového selhání (CDS) nebo mezibankovního financování. Důležitost této nedávné práce zdůraznila řada zúčastněných subjektů, které jsou toho názoru, že je třeba ji dále rozvíjet. Podíl orgánů mikrobezpečnostního dohledu na činnosti ESRB, jakož i podíl ESRB na činnosti evropských orgánů dohledu je velmi důležitý kvůli tomu, aby se zajistilo, že posouzení makrobezpečnostního rizika bude založeno na úplných a přesných informacích. Obecně byla spolupráce mezi ESRB a evropskými orgány dohledu považována za dobrou, avšak mnoho zúčastněných subjektů by uvítalo více společné práce, např. zřízení společného přehledu ukazatelů rizik. Za zmínku stojí rovněž vzrůstající úloha ESRB při zátěžovém testování, kterou řada zúčastněných subjektů přivítala.

Současná ustanovení o odpovědnosti považovaly zúčastněné subjekty za vhodná, neboť umožňují skutečný dialog a současně zajišťují plnou důvěrnost citlivých informací.

3.2. OBLASTI PRO ZLEPŠENÍ

Oblasti možného zlepšení identifikované zúčastněnými subjekty se týkají především tři aspektů: identity organizace ESRB, vnitřní organizace ESRB a jejích pracovních struktur a rovněž nástrojů a pravomocí, které má k dispozici a které by mohly být rozšířeny s cílem posílit funkci včasného varování.

3.2.1. *Identita organizace*

Svěření funkce předsedy ESRB prezidentovi ECB na dobu prvních pěti let po vzniku ESRB umožnilo ESRB těžit z viditelnosti, nezávislosti a dobré pověsti ECB. Jelikož mandát prvního předsedy vyprší pět let po vstupu nařízení o ESRB v platnost, tj. dne 16. prosince 2015, bude nařízení nutno revidovat s cílem zajistit právní jistotu. Vzhledem k tomu, že ESRB nemá žádné závazné pravomoci, ale spoléhá se na morální apel a vzájemný tlak, je velmi důležité, aby předsedou ESRB byla známá a důvěryhodná osobnost.

Mnoho zúčastněných subjektů zdůraznilo potřebu posílit identitu ESRB. Mnoho zúčastněných subjektů trvalo na potřebě posílit autonomii ESRB a zároveň jí umožnit, aby mohla i nadále využívat pověsti a odbornosti ECB. Touto otázkou se zabývalo i usnesení Evropského parlamentu. Některé zúčastněné subjekty v této souvislosti navrhuji možnost dualistické řídicí struktury. ESRB by i nadále předsedal prezident ECB, ale byla by vytvořena nová pozice generálního ředitele na plný úvazek. Zatímco prezident ECB by nadále předsedal generální radě ESRB, tj. nejvyššímu rozhodovacímu orgánu ESRB, generální ředitel by měl na starosti každodenní činnosti ESRB a mohl by ESRB rovněž zastupovat na některých klíčových fórech, například v Hospodářském a finančním výboru. V usnesení Evropského parlamentu bylo doporučeno rovněž jmenování „výkonného předsedy“.

3.2.2. *Vnitřní organizace a pracovní struktury*

Podle většiny zúčastněných subjektů by bylo možné zlepšit stávající uspořádání struktury, správy a řízení ESRB s cílem zajistit efektivnější rozhodování.

Velikost generální rady by bylo možné omezit. Téměř všechny zúčastněné subjekty považovaly značnou velikost generální rady (67 členů) za potenciální problém a některé z nich se v obdobném smyslu vyjádřily také o velikosti poradního technického výboru. Shromáždění široké škály odborných znalostí je sice obecně považováno za výhodu, řada zúčastněných subjektů však zdůraznila, že současná velikost generální rady s sebou přináší nevýhody v oblasti fungování schůzí a diskusí, možnosti vyměňovat si důvěrné a citlivé informace a rovněž bezproblémového rozhodování. Řídicí výbor, jehož velikost je menší (tj. 14 členů generální rady), je pro diskuzi o citlivých otázkách vhodnější, ale není oprávněn rozhodovat, a jeho úloha je tak omezena na přípravu zasedání generální rady. Některé zúčastněné subjekty se domnívají, že k posílení jeho úlohy by mohl přispět zvýšení četnosti schůzí řídicího výboru. Řada zúčastněných subjektů uvedla, že existuje prostor pro snížení velikosti generální rady (např. omezením zastoupení členských států na jednoho zástupce) nebo pro svěřeni více pravomocí řídicímu

výboru, jehož složení by bylo možné rovněž upravit, a to zejména, ale nikoli výhradně s ohledem na vytvoření jednotného mechanismu dohledu.

Některé zúčastněné subjekty také navrhy, že složení generální rady by bylo možné upravit s cílem nově vyvážit zaměření ESRB na různá odvětví a posílit evropské hledisko. Členové by mohli například zastupovat několik institucí v rámci téhož členského státu nebo dokonce několik členských států. Dalším faktorem, který byl identifikován jako jeden z potenciálních důvodů určité „preferance bank“, je skutečnost, že zaměstnanci sekretariátu ESRB původně působili v centrálních bankách, a proto je přirozené, že se zaměřují spíše na záležitosti bankovníctví (většina národních centrálních bank má na starosti bankovní dohled) než na jiné finanční sektory. Navíc je rovněž třeba uznat, že banky jsou obvykle hlavními zdroji systémového rizika, takže toto zaměření je motivováno i vyšším rizikem, které bankovní sektor představuje.

Bylo navrženo, že by se mohlo přezkoumat složení obou poradních výborů. Zpětná vazba získaná v průběhu konzultací týkajících se práce obou těchto poradních výborů byla rozporuplná. Pokud jde o poradní technický výbor, mnoho respondentů ocenilo, že tento výbor zajišťuje pravidelné vstupy do pořadu jednání generální rady ESRB. Jiní však zdůrazňovali, že je až příliš orientován na bankovníctví a že má tendenci ve svém přístupu k systémovému riziku prosazovat národní zájmy. Byla navržena možnost snížit počet členů poradního technického výboru, což je obdoba řešení, které by bylo možno použít v případě generální rady. Pokud jde o poradní vědecký výbor, zúčastněné subjekty konstatovaly, že výstupy poskytuje méně často než poradní technický výbor. Avšak pokud jde o podstatu věci, je jeho práce obecně považována za inovativnější a méně konvenční než práce poradního technického výboru. Někteří respondenti navrhovali oba tyto poradní výbory sloučit s cílem zkombinovat pracovní metodu poradního technického výboru a nekonvenční přístup poradního vědeckého výboru.

3.2.3. Sada nástrojů ESRB

Pokud jde o komunikaci a interakci ESRB s ostatními institucemi a orgány, řada zúčastněných subjektů zde vidí prostor pro zlepšení a přílišnou závislost na formálních nástrojích varování a doporučení.

Zúčastněné subjekty vyzývají k větší transparentnosti, která by měla být prostředkem k posílení mechanismu „konej, nebo vysvětlí“ (např. zveřejňování varování a doporučení, větší transparentnost reakcí adresátů atd.).

Zúčastněné subjekty rovněž navrhuji, že mechanismus „konej, nebo vysvětlí“ by bylo možné posílit lepší interakcí s dalšími evropskými orgány, zejména s Hospodářským a finančním výborem. Lepší a včasná interakce by mohla posílit dopad opatření ESRB a zvýšit povědomí členských států o dopadech jejich politických rozhodnutí na finanční stabilitu. Někteří respondenti – zejména ve zprávě odborníků na vysoké úrovni z poradního technického výboru a z poradního

vědeckého výboru – zdůraznili, že generální ředitel ESRB na plný úvazek²⁴ by mohl přispět ke snazší interakci s potenciálními adresáty v rané fázi, což by činnost ESRB zefektivnilo.

Pokud jde o intervenci ESRB v oblasti právních předpisů, některé zúčastněné subjekty navrhuji, že by mohla být lépe vymezena, čímž by se předešlo zapojení až ve velmi pozdní fázi legislativního procesu, nebo dokonce až po přijetí příslušného právního předpisu. Pokud by bylo možné poskytovat vstupy již v rané fázi, mohlo by se zabránit nedostatkům způsobeným pozdním zapojením, jako tomu bylo v případě CRD IV/CRR. V této souvislosti zazněly argumenty, že zapojení ESRB by se mohlo omezovat na identifikaci oblastí pro budoucí legislativní akce. Jiné zúčastněné subjekty navrhovaly možnost konzultace s ESRB před přijetím legislativního návrhu v oblasti finanční stability.

Některé zúčastněné subjekty zastávají názor, že by bylo možno posílit vnější komunikaci ESRB. Úlohou ESRB je sledovat a posuzovat rizika pro finanční systém, ale při zavádění makroobezřetnostních politik ke zmírnění těchto rizik se spoléhá na jiné subjekty a členské státy. Její výkon je proto závislý na tom, jak kvalitně se jí daří řídit vztahy s ostatními zúčastněnými subjekty a členskými státy. Informace od těchto orgánů rovněž využívá jako vstupy pro svou vlastní práci. Některé zúčastněné subjekty vidí prostor ke zlepšení kvality a včasnosti komunikace ESRB, a to jak interně s ostatními orgány ESFS a Evropského systému centrálních bank (ESCB), tak ve vztahu k jejím zahraničním a mezinárodním protějškům (Radě USA pro dohled nad finanční stabilitou, Radě pro finanční stabilitu, Basilejskému výboru pro bankovní dohled, Mezinárodnímu měnovému fondu), jakož i účastníkům trhu a široké veřejnosti. Potenciální funkce generálního ředitele na plný úvazek by mohla pomoci zvýšit viditelnost ESRB a umožnit iniciativnější a konzistentnější komunikační strategii.

Zúčastněné subjekty identifikovaly potřebu zlepšit postupy řešení výměny dat mezi ESRB a evropskými orgány dohledu v rámci ESFS. Stávající proces schvalování, na jehož základě ESRB získává data, je podrobný a zdlouhavý, což může ovlivnit včasnost a dopad jejích zásahů. Řada kroků v oblasti schvalování probíhá duplicitně. Zazněly argumenty, že tyto procesy je třeba optimalizovat s cílem zlepšit účinnost a efektivitu. Kvůli zpoždění v přístupu k datům může docházet k tomu, že ESRB nebude schopna vydat varování a doporučení dříve, než rizika nabudou reálné podoby – to by mohlo negativně ovlivnit její schopnost včasného varování.

Sadu nástrojů ESRB by bylo možné rozšířit tak, aby obsahovala více tzv. „soft powers“ (měkké síly). ESRB vydala v posledních třech letech řadu formálních doporučení. Některé zúčastněné subjekty kritizovaly včasnost doporučení ESRB vzhledem k tomu, že některá doporučení byla vydána pozdě a v jednom případě až poté, co byl problém již vyřešen. Bylo konstatováno, že pravděpodobnými důvody zpoždění byl jednak postup přijímání doporučení ESRB generální radou a jednak skutečnost, že doporučení ESRB jsou připravována velmi formálním způsobem.

²⁴ Viz oddíl 3.2.1 výše.

Adresáti je někdy vnímali jako příliš formální, na což reagovali defenzivním postojem. Pozvolnější přístup by mohl posílit dopad činnosti ESRB a umožnit jí, aby zahájila konstruktivní dialog s potenciálními adresáty již v rané fázi. Mohlo by být možné uplatňovat ze strany ESRB více tzv. měkké síly, například prostřednictvím zveřejňování dopisů nebo veřejných prohlášení jako prostředku ke zvýšení flexibility funkce včasného varování. Zazněl návrh, že v tomto ohledu by pozitivní úlohu mohla sehrát osobnost generálního ředitele ESRB na plný úvazek, která by zvýšila viditelnost ESRB a tedy i její schopnost uplatnit svůj vliv dříve, než budou vydána formální varování a doporučení.

4. ZÁVĚR

Posoudit výkonnost ESRB jako makrobezpečnostního orgánu soustředícího se na budoucnost je obtížné vzhledem k tomu, že vznikla teprve nedávno. Ze zpětné vazby, kterou Komise získala od zúčastněných subjektů, však vyplývá, že se ESRB během prvních tří let její existence podařilo stát se klíčovou součástí evropského rámce dohledu. Zúčastněné subjekty uznávají, že ESRB poskytuje jedinečné fórum pro diskusi o otázkách finanční stability v průběhu krize a že zvýšila povědomí tvůrců politiky o makrobezpečnostním rozměru finančních politik a právních předpisů. ESRB zůstává i nadále důležitou součástí ESFS.

I přes tyto úspěchy je však přínosné také upozornit na důležité aspekty rámce ESRB s cílem posílit účinnost makrobezpečnostního dohledu na úrovni EU.

Některá zlepšení by ESRB mohla realizovat v krátkodobém horizontu a nevyžadovala by žádné změny legislativního rámce. Je tomu tak například v těchto případech:

- **Iniciativnější komunikační strategie a časnější interakce s potenciálními adresáty.** To by mohlo zahrnovat zejména kvalitnější výměnu informací s Hospodářským a finančním výborem a intenzivnější zapojení ESRB do diskusí a jednání Hospodářského a finančního výboru. ESRB by rovněž mohla jako prostředek ke zvýšení flexibility funkce včasného varování před vydáním případných formálních varování nebo doporučení častěji uplatňovat tzv. měkkou sílu, např. prostřednictvím zveřejňování dopisů nebo veřejných prohlášení.

- **Vyšší frekvence zasedání řídicího výboru.** Díky tomu by se mohla posílit úloha řídicího výboru, jemuž by se umožnilo podrobněji sledovat činnost pracovních struktur ESRB v čase mezi jednotlivými zasedáními generální rady.

- **Méně formální příprava doporučení ESRB.** To by mohlo přispět ke zkrácení lhůt při přijímání doporučení a zvýšit reaktivitu ESRB, což by posílilo její funkci včasného varování.

- **Nalezení nové rovnováhy a zaměření i na jiné oblasti než bankovní rizika.** ESRB začala rozšiřovat svůj záběr a v poslední době se stále častěji zabývá

nebankovní problematikou. Tento trend je vítán a ESRB by v něm měla pokračovat vzhledem k tomu, že je důležité zachovat meziodvětvový rozměr mandátu ESRB.

Na druhou stranu řada otázek, o nichž se zúčastněné subjekty domnívají, že si zaslouží další pozornost, souvisí se samotnými zakládajícími nařízeními o ESRB. Jedná se zejména o opatření týkající se předsednictví (vzhledem k tomu, že prezident ECB byl jmenován na první pětileté funkční období, tj. do 16. prosince 2015), vytvoření funkce generálního ředitele na plný úvazek a změn ve struktuře rozhodování (např. změn složení generální rady a řídicího výboru, snížení velikosti generální rady, posílení rozhodovacích pravomocí řídicího výboru atd.). Komise má v úmyslu pokračovat ve zkoumání technických a právních aspektů jednotlivých uvedených témat a zahájit přípravné práce k posouzení možnosti řešení těchto otázek. Bude se zabývat zejména těmito tématy:

– **Identita organizace:** Je třeba posílit viditelnost a autonomii ESRB a zároveň jí umožnit, aby mohla i nadále těžit z dobré pověsti a odbornosti ECB. Komise se bude touto otázkou dále zabývat. Jednou z možností, kterou je možno blíže prozkoumat, je zavedení dualistické řídicí struktury, kde by roli předsedy zastával prezident ECB a za každodenní činnosti ESRB by odpovídal nový generální ředitel na plný úvazek.

– **Vnitřní správa a řízení:** Mohlo by být prospěšné stávající vnitřní strukturu ESRB reformovat. Je zde prostor zejména pro optimalizaci způsobu přijímání rozhodnutí generální rady a řídicího výboru tak, že by se snížila velikost generální rady nebo delegovalo/přeneslo více pravomocí na řídicí výbor. Je možné, že existuje i další potenciál pro zlepšení účinnosti a efektivity podpůrných poradních výborů.

– **Sada nástrojů:** ESRB vydala v posledních třech letech řadu formálních varování a doporučení. Je však možné sadu nástrojů ESRB rozšířit tak, aby využívala více tzv. měkké síly, čímž by se posílila flexibilita a podpořila včasná intervence. Na druhé straně může existovat prostor pro jasnější specifikaci úlohy ESRB ve vztahu k legislativním změnám.

Práce, kterou bude Komise provádět v technické a právní oblasti, umožní zohlednit důležité prvky celkové finanční architektury, které zatím nejsou zavedeny: dosud nebyly v plném rozsahu vytvořeny jednotlivé pilíře bankovní unie; v členských státech probíhá zřizování vnitrostátních makrobezpečnostních orgánů; je vytvářena makrobezpečnostní odpovědnost v rámci ECB / jednotného mechanismu dohledu. Dříve než bude možné navrhnout případná legislativní opatření vedoucí k reformě ESRB, bude nutné nabýt o všech těchto prvcích jasnější představu, neboť budou mít jednoznačný vliv na podobu takového návrhu.