



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.8.2014 г.
COM(2014) 508 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно мисията и организацията на Европейския съвет за системен риск (ЕССР)

{SWD(2014) 260 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно мисията и организацията на Европейския съвет за системен риск (ЕССР)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Световната финансова криза през 2008 г. разкри пропуските в регулаторната и надзорната рамка на Европейския съюз. Надзорът оставаше фрагментиран поради националните различия, не беше насочен в достатъчна степен към взаимозависимостта в рамките на финансовата система, не включваше достатъчен обмен на информация и координация между надзорните органи, а акцентът върху пруденциалния надзор на макроравнище беше слаб. Въз основа на препоръките от доклада „Дьо Ларозиер“ от 2009 г.¹ през 2010 г. беше създаден нов орган, отговорен за пруденциалния надзор на макроравнище в целия ЕС — Европейският съвет за системен риск (ЕССР), като част от новата Европейска система за финансов надзор (ЕСФН), включваща също така три европейски секторни органа за пруденциален надзор на макроравнище — Европейските надзорни органи (ЕНО)².

В съответствие с член 20 от Регламента за създаване на ЕССР³ в настоящия доклад се прави преглед на мисията и организацията на ЕССР, включително на въпроси във връзка с назначаването на председателя на ЕССР, в контекста на натрупания през последните три години опит. Съгласно член 5, параграф 1 от регламента председателят на Европейската централна банка (ЕЦБ) се назначава за председател на ЕССР през първия петгодишен мандат след влизането в сила на регламента, т.е. 16 декември 2010 г. За следващите мандати председателят на ЕССР се назначава съгласно реда и условията, които следва да бъдат определени. С настоящия доклад също така се отговоря на изискването за отчетност в член 8 от втория регламент за ЕССР⁴, в който се определят реда и условията за подкрепата на ЕЦБ за ЕССР.

За целите на съгласуваността и тъй като четирите органа са част от една и съща система за надзор, Комисията реши да проведе паралелен преглед на ЕССР и на ЕНО, за да приеме и публикува по едно и също време два доклада за преглед — един, който обхваща ЕССР, и друг, обхващащ ЕНО. Целта на настоящия доклад е да се оценят мисията и организацията на ЕССР след създаването му в съответствие с клаузите за преразглеждане на двата регламента за ЕССР. Освен придобития непосредствен опит чрез участието си като член на Генералния съвет на ЕССР и на други управителни и консултативни органи на ЕССР, при прегледа на ЕССР Комисията използва информация от различни източници. Първо, Комисията анализира

¹ Групата на високо равнище по въпросите на финансовия надзор (председателствана от Жак дьо Ларозиер), доклад от 25 февруари 2009 г.; http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

² За регламентите за създаване на ЕНО, вж. ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 12.

³ Регламент (ЕС) № 1092/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за пруденциалния надзор върху финансовата система на Европейския съюз на макроравнище и за създаване на Европейски съвет за системен риск (ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 1) (Регламент за ЕССР).

⁴ Регламент (ЕС) № 1096/2010 на Съвета от 17 ноември 2010 г. за възлагане на Европейската централна банка на специфични задачи, свързани с дейността на Европейския съвет за системен риск (ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 162).

доказателствата от публичното изслушване от 24 май 2013 г. относно прегледа на ЕСФН. Второ, Комисията направи оценка на обратната информация, получена от процеса на консултации, които се проведеха между 26 април и 31 юли 2013 г. Този процес включваше обществена консултация и целева консултация, включително по-подробни и технически въпроси, отправени към ЕНО, националните органи, съответните институции и агенции и основните заинтересовани страни. Комисията получи общо 137 отговора (94 от обществената консултация и 43 от целевата консултация). Трето, Комисията разгледа приноса на Групата на високо равнище на ЕССР относно прегледа на ЕССР⁵, както и съвместно становище на ЕНО относно прегледа на ЕССР⁶. Освен това Комисията взе предвид други проучвания и доклади по въпроса, представени от Международния валутен фонд (МВФ)⁷. Накрая внимателно бяха разгледани възложеното от Европейския парламент (ЕП)⁸ проучване относно прегледа на ЕССР и резолюцията на ЕП с препоръките към Комисията относно преразглеждането⁹ на ЕСФН, както и предходните дискусии. Въз основа на приноса от тези различни външни източници, наричани по-долу „заинтересованите страни“, Комисията пристъпи към извършване на оценката, изисквана в съответното законодателство¹⁰.

Да се оцени функционирането на ЕССР към настоящия момент е сложна задача поради две основни причини. Първо, трудно е да се оцени дейността на ЕССР като ориентиран към бъдещето макропруденциален орган, тъй като той беше създаден в разгара на финансовата криза, като същевременно първоначалният му мандат беше да предотвратява такива кризи. Второ, в процес на осъществяване са две значителни реформи на финансовата рамка, които ще окажат въздействие върху ролята на ЕССР: създаването на единен

⁵ ЕССР, Група на високо равнище относно прегледа на ЕССР, Принос към прегледа на ЕССР (предвиден в Регламента за ЕССР) [ESRB, High-Level Group on the ESRB Review, Contribution to the Review of the ESRB (foreseen in the ESRB Regulation)], март 2013 г.; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8.

⁶ Съвместно становище на ЕНО — преглед на Европейския съвет за системен риск [ESAs Joint Opinion – review of the European Systemic Risk Board](ЕССР, 17 декември 2013 г., ЕНО-2013-035; https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf).

⁷ Европейски съюз: Публикуване на документацията за програмата за оценка на финансовия сектор — Техническа бележка относно пруденциалния надзор на макроравнище и ролята на ЕССР [Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation — Technical Note on Macprudential Oversight and the Role of the ESRB]; Доклад на МВФ по държави № 13/70; март 2013 г.

⁸ Европейски парламент, Преглед на новата Европейска система за финансов надзор (ЕСФН) — част 2: Работата на Европейския съвет за системен риск (ЕССР) [Review of the New European System of Financial Supervision (ESFS) – Part 2: The Work of the European Systemic Risk Board (ESRB)] (автори: Samuel McPhilemy и John Roche (Oxford Analytica)), октомври 2013 г.; [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 Резолюция на Европейския парламент от 11 март 2014 г., съдържаща препоръки към Комисията относно преразглеждането на Европейската система за финансов надзор (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 Вж. член 20 от Регламента за ЕССР и член 8 от Регламент (ЕС) № 1096/2010 на Съвета. Очаква се становище на ЕЦБ.

надзорен механизъм (ЕНМ)¹¹ в еврозоната (и в държави членки извън еврозоната, които са установили тясно сътрудничество с ЕЦБ), както и разпоредбите относно макропруденциалните инструменти в новата директива и новия регламент за капиталовите изисквания (ДКИ IV/РКИ)¹². Независимо от това в следващите раздели на доклада се поставя акцент върху дейностите на ЕССР към настоящия момент, като се подчертават основните силни страни и постижения на ЕССР и се определят областите за възможни подобрения.

2. ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ЕССР (МИСИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ) СЛЕД СЪЗДАВАНЕТО МУ

2.1. Мисията на ЕССР

Мандатът на ЕССР е определен в широк смисъл в Регламента за ЕССР.

Той отговаря за упражняването на пруденциален надзор на макроравнище върху финансовата система в рамките на Съюза с оглед да допринесе за предотвратяване или намаляване на системните рискове за финансовата стабилност, произтичащи от процесите във финансовата система. ЕССР допринася за безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар и по този начин гарантира, че финансовият сектор играе роля за насърчаването на устойчив икономически растеж. В Регламента за ЕССР системният риск се определя като „риск от дестабилизиране на финансовата система, който може да породии сериозни отрицателни последици за вътрешния пазар и реалната икономика. Всички видове финансови посредници, пазари и инфраструктури могат да са потенциално системно важни до известна степен“¹³.

В Регламента за ЕССР се подчертава превантивната роля на ЕССР, в смисъл че той следва да „допринесе за предотвратяването на системни рискове“ и „да се избегнат периоди на мащабни финансови сътресения“. Освен това ЕССР следва да „идентифицира и подрежда по приоритет системните рискове“.

При упражняването на макропруденциалния си мандат ЕССР изпълнява редица основни функции, по-специално наблюдение на риска, оценка на риска и в крайна сметка, ако е уместно, приемането на предупреждения и препоръки за коригиращи действия¹⁴. Освен препоръките по отношение на политиките ЕССР публикува няколко документа във връзка със своята дейност и аналитична работа: тримесечни таблици на риска, доклади на Консултативния научен комитет (КНК) и други тематични материали и коментари, както и два годишни доклада. Съгласно регламента за създаването

¹¹ Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 г. за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции (ОВ L 287, 29.10.2013 г., стр. 63) (Регламентът за създаване на ЕНМ).

¹² Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 1) и Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338).

¹³ Вж. член 2, буква в) от Регламента за ЕССР.

¹⁴ Вж. член 3 от Регламента за ЕССР.

му ЕССР може да издава само предупреждения и препоръки, които са незадължителни, но спрямо тях се прилага процедура „действие или обяснение“. Използването на незадължителни инструменти предоставя на ЕССР възможността да взаимодейства свободно с всеки публичен орган, който осъществява дейност във връзка с финансови въпроси, и да осигури по-голям обхват при формулирането на препоръки. ЕССР разчита на своето влияние и авторитет (т.е. силата на репутацията) с оглед да се гарантира предприемането на подходящи действия в отговор на неговите предупреждения и препоръки по отношение на политиките. Предупрежденията и препоръките могат да бъдат оповестени публично след решение на Генералния съвет на ЕССР за всеки отделен случай. Към настоящия момент ЕССР е публикувал седем препоръки във връзка с политиките¹⁵.

С влизането в сила на макропруденциалната рамка на ДКИ IV/РКИ на 1 януари 2014 г. ЕССР разработва аналитична и организационна рамка, за да може да се заеме с новите задачи, възложени му със законодателството, т.е. предоставяне на становища и/или препоръки за държавите членки във връзка с използването на нови макропруденциални инструменти (т.е. антициклични капиталови буфери, буфер за системен риск), включително възможността за налагане на по-строги пруденциални изисквания съгласно член 458 от РКИ („клауза за гъвкавост“). С оглед на практическото въвеждане на макропруденциалната рамка през март 2014 г. ЕССР публикува основен доклад¹⁶, в който се представя първи общ преглед на новата макропруденциална рамка в ЕС, както и подробен наръчник¹⁷, който има за цел да предостави насоки за националните органи за използването на новите инструменти. В бъдеще ЕЦБ също ще играе ключова роля в тази област. Съгласно член 5 от Регламента за създаване на ЕНМ ЕЦБ ще разполага с конкретни макропруденциални правомощия в еврозоната и в държави членки извън еврозоната, които са установили тясно сътрудничество с ЕЦБ, и по-специално ще може да налага по-строги макропруденциални буфери в сравнение с приетите на национално равнище.

¹⁵ Препоръка относно предоставяне на кредити в чуждестранна валута (ОВ С 342, 22.11.2011 г., стр. 1); Препоръка относно деноминираното в щатски долари финансиране на кредитните институции (ОВ С 72, 10.3.2012 г., стр. 1); Препоръка относно макропруденциалния мандат на националните органи (ОВ С 41, 14.2.2012 г., стр. 2); Препоръка относно финансирането на кредитните институции (ОВ С 119, 25.4.2013 г., стр. 1); Препоръка относно фондовете на паричния пазар (ОВ С 146, 25.5.2013 г., стр. 1); Препоръка относно междинните цели и инструментите на макропруденциалната политика (ОВ С 170, 15.06.2013 г., стр. 1); Препоръка относно насоките за определяне на нивата на антицикличния буфер [Recommendation on guidance for setting countercyclical buffer rates] (ESRB/2014/1; 30.6.2014 г.).

¹⁶ Основен доклад относно макропруденциалната политика в банковия сектор [Flagship Report on Macro-prudential Policy in the Banking Sector]; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8.

¹⁷ Наръчник на ЕССР относно практическото въвеждане на макропруденциалната политика в банковия сектор [ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector]; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9

2.2. Организацията на ЕССР

ЕССР има сложна организационна структура, която отразява желанието за събиране на необходимия опит както на национално равнище — включване на националните централни банки и надзорни органи, така и на европейско равнище — включване на ЕЦБ, Комисията, Икономическия и финансов комитет (ИФК) и ЕНО. Институционалната рамка на ЕССР включва Генерален съвет, Управителен комитет, Консултативен технически комитет (КТК) и Консултативен научен комитет (КНК). Работата на тези различни форуми се подпомага от секретариата на ЕССР¹⁸. Генералният съвет на ЕССР, който понастоящем се състои от 67 членове, е основният орган на ЕССР за вземане на решения. Всеки от настоящите 38 членове на Генералния съвет с право на глас¹⁹ има един глас и Генералният съвет обикновено взема решения с обикновено мнозинство. За приемането на препоръка или за публичното оповестяване на предупреждение или на препоръка се изисква мнозинство от две трети от гласовете²⁰. Членовете на Генералния съвет без право на глас (понастоящем 29 членове) включват един представител на високо равнище на държава членка на компетентните национални надзорни органи и председателя на ИФК. Като цяло заинтересованите страни считат за уместни условията за гласуване в Генералния съвет. Управителният комитет, който включва 14 членове от членовете на Генералния съвет, отговаря за подготовката на заседанията на Генералния съвет. КТК отразява състава на Генералния съвет на по-специализирано равнище. КНК е създаден с цел да се внесе една различна и по-външна, научна гледна точка за работата на ЕССР. Той се състои от 15 членове с широк набор от умения и експертен опит.

За аналитична, финансова и административна подкрепа ЕССР разчита на ЕЦБ. Към момента на създаването на ЕССР изборът на ЕЦБ като приемаща институция бе воден от редица съображения. Основната цел беше да се използва съществуващият експертен опит на ЕЦБ в областта на финансовата стабилност. Близостта на макропруденциалната политика до функцията по паричната политика също се счита за предимство. Фактът, че ЕССР ще може да се ползва от аналитичната, финансовата и административната подкрепа на ЕЦБ е от основно значение за бъдещия му успех. По-важното е това, че ЕССР ще може да се ползва от видимостта, независимостта и добрата репутация на ЕЦБ. В същия дух беше решено, че първият председател на ЕССР следва да е председателят на ЕЦБ за мандат от пет години. Тъй като ЕССР не разполага с обвързващи правомощия, а разчита на моралното въздействие и партньорския натиск, беше счетено за целесъобразно за председател на ЕССР да бъде избрана всеизвестна и надеждна личност. В клаузата за преглед в Регламента за ЕССР се посочват изрично договореностите за определянето или избирането на председателя на ЕССР²¹.

¹⁸ Член 2, буква д) от Регламент (ЕС) № 1096/2010 на Съвета.

¹⁹ Председателят и заместник-председателят на ЕЦБ; надзорниците на националните централни банки; член на Комисията; председателят на Европейския надзорен орган (Европейски банков орган); председателят на Европейския надзорен орган (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване); председателят на Европейския надзорен орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари); председателят и двамата заместник-председатели на Консултативния научен комитет; председателят на Консултативния технически комитет.

²⁰ Член 10 от Регламента за ЕССР.

²¹ Вж. член 20, разглеждан във връзка с член 5 от Регламента за ЕССР.

ЕССР се отчита пред Европейския парламент и пред Съвета. От ЕССР се изисква да предоставя информация за дейностите си на Европейския парламент и на Съвета²². Най-малко веднъж годишно и по-често при мащабни финансови сътресения Европейският парламент кани председателя на ЕССР на ежегодно изслушване. Изслушванията на председателя на ЕССР обикновено се провеждат успоредно с изслушванията на председателя на ЕЦБ. Освен това най-малко два пъти годишно председателят на ЕССР провежда поверителни устни разисквания с председателя и заместник-председателите на комисията по икономически и парични въпроси на Европейския парламент.

ЕССР е част от ЕСФН и в регламентите за създаването му е отделено специално внимание на взаимодействието между ЕССР и ЕНО. Един от най-важните уроци от финансовата криза беше, че за да бъде стабилна финансовата система, органите за пруденциален надзор на микроравнище следва да работят в тясно взаимодействие с новото макропруденциално равнище. И двата стълба на новата система за надзор са от съществено значение за постигане на ценни взаимодействия между микро- и макроравнището, за взаимно засилване на въздействието на финансовата стабилност и за извличане на полза от напълно интегрирана надзорна рамка. Тясното взаимодействие се гарантира от наличието на общи членове в четирите органа. В регламентите за ЕНО²³ също така се конкретизират процедурите, които се спазват от ЕНО при отправяне на препоръки от ЕССР, и начинът, по който ЕНО следва да използват своите правомощия, за да се осигурят навременни последващи действия спрямо препоръките, отправени към един или повече компетентни национални надзорни органи. Сътрудничеството между ЕССР и ЕНО също така е от значение в областта на стрес тестовите.

3. ОЦЕНКА НА РАБОТАТА НА ЕССР: ОСНОВНИ СИЛНИ СТРАНИ И ОБЛАСТИ ЗА ВНАСЯНЕ НА ПОДОБРЕНИЯ.

В много отношения заинтересованите страни бяха удовлетворени от работата на ЕССР през първите години след създаването му. Почти всички подчертаха значението на пруденциалния надзор на макроравнище и необходимостта от координация при използването на макропруденциални инструменти от страна на държавите членки. Като цяло обаче заинтересованите страни смятаха, че е твърде рано да се формира обосновано становище за въздействието на предупрежденията и препоръките на ЕССР. ЕССР току-що завърши своята рамка за оценка на въздействието и е необходимо повече време, за да се получи по-добра и по-задълбочена представа за начина, по който са реагирали адресатите.

Макар че ЕССР се разглежда като основен компонент на ЕСФН, много заинтересовани страни посочиха области, в които има нужда от подобрения. Тези области за подобрения са свързани основно с организационната идентичност, вътрешното управление и наличните инструменти (т.е. предупреждения и препоръки).

²² Вж. член 19 от Регламента за ЕССР.

²³ Вж. член 36 от Регламентите за създаване на ЕНО (вж. бележка под линия 2).

3.1. ОСНОВНИ СИЛНИ СТРАНИ

Много заинтересовани страни подчертаха силните страни и успехите на ЕССР. ЕССР разчита на единен и широк набор от експертен опит, съумя да повиши осведомеността по въпросите на финансовата стабилност сред лицата, отговорни за изготвянето на политиките, и започна да развива полезна и обещаваща аналитична работа, по-специално във връзка с взаимосвързаността.

Що се отнася до мандата и правомощията на ЕССР, голяма част от заинтересованите страни изразиха становището, че мандатът на ЕССР е достатъчно широк и всички заинтересовани страни бяха удовлетворени от ориентирания към бъдещето и превантивен характер на мандата на ЕССР. Освен това всички заинтересовани страни бяха удовлетворени от необвързващия характер на предупрежденията и препоръките на ЕССР, който се счита за съвместим с широкия мандат и обхват на ЕССР. Нито една от заинтересованите страни не призова за промяна в тази област. Налице е широко съгласие, че механизмът „действие или обяснение“ следва да продължи да бъде съществен елемент от системата за предупреждения и препоръки, която следва да е в състояние да функционира на навременна и гъвкава основа.

По време на кризата ЕССР осигури единен дискуссионен форум на най-високо равнище между централните банки, националните надзорни органи и европейските органи по въпросите на финансовата стабилност. ЕССР обединява широк набор от експертен опит в различните финансови сектори и държави, което много заинтересовани страни признаха като основна силна страна. Като цяло заинтересованите страни счетоха за положителна ролята на секретариата на ЕССР. Той има ключова роля при създаването на вътрешни процедури, разработването на работни методи и инструменти (напр. уебсайт на ЕССР, ИТ приложение на ЕССР) и при ефективното подготвяне и организиране на срещи. Освен това той участва активно в аналитичната работа на ЕССР. Някои заинтересовани страни обаче счетоха за недостатъчни предоставените на секретариата на ЕССР ресурси.

ЕССР допринесе за въвеждането на макропруденциално измерение във финансовите политики и регламенти. Макропруденциалната политика беше основната иновация в доклада „Дьо Ларозиер“. Преди създаването на ЕССР в Европейския съюз нямаше орган, който активно да участва в макропруденциалния надзор. Въпреки че ЕНО по същество се основават на дейности, които вече се извършваха на национално равнище, областта на компетентност на ЕССР като цяло беше непозната територия. В резултат на своите дейности и особено, но не само, чрез своите предупреждения и препоръки ЕССР накара лицата, отговорни за изготвянето на политиките, да се отнасят с повишено внимание към опасенията във връзка със системния риск и финансовата стабилност.

ЕССР играе ключова роля при създаването на макропруденциална рамка в Европейския съюз. КТК участва активно в създаването на съгласувана рамка в държавите членки. За тази цел той изготви две препоръки, като и двете бяха приети и публикувани от Генералния съвет: една относно необходимостта от създаване на национални макропруденциални органи с конкретен мандат; и една относно целите и инструментите на макропруденциалните политики. Препоръката на макропруденциалните органи имаше много осезаемо въздействие. В отговор на, а също така като последица от влизането в сила на

ДКИ IV/РКИ през януари 2014 г., с които от държавите членки се изисква да назначат „определен орган“, отговарящ за задействането на новите макропруденциални буфери, всички държави членки създадоха или са в процес на създаване на национални макропруденциални органи (макар че следва да се отбележи, че понастоящем не всички от тези органи са представени в ЕССР). Новата роля на ЕССР на координатор на макропруденциалните политики на държавите членки съгласно ДКИ IV/РКИ е съгласувана със заложената в Регламента за ЕССР цел, че той следва да допринесе пряко за изграждането на интегрирана надзорна структура в Съюза, необходима за насърчаването на навременни и последователни политически действия в държавите членки, като по този начин се избягват различните подходи и се подобрява функционирането на вътрешния пазар. С оглед на предстоящите макропруденциални правомощия на ЕЦБ в еврозоната и в държави членки извън еврозоната, които са установили тясно сътрудничество с ЕЦБ, ще бъде необходимо да се осигури подходящо взаимодействие между ЕЦБ и ЕССР.

ЕССР развива важна аналитична работа по междусекторни макропруденциални въпроси (напр. свръхбанкиране, взаимосвързаност). Особен интерес в това отношение представлява неотдавна извършената работа във връзка с каналите за разпространение на проблеми посредством суапове за кредитно неизпълнение или междубанково финансиране. Много заинтересовани страни подчертават значението на тази неотдавна извършена работа и считат, че тя следва да бъде доразвита. Участието на органите за пруденциален надзор на микроравнище в работата на ЕССР, както и участието на ЕССР в работата на ЕНО, са от основно значение, за да се гарантира, че оценката на макропруденциалния риск се основава на пълна и точна информация. Като цяло се счита, че сътрудничеството между ЕССР и ЕНО функционира добре, но много заинтересовани страни биха приветствали по-голяма степен на съвместна работа, напр. създаването на обща таблица на риска. Също така следва да се отбележи все по-важната роля на ЕССР при стрес тестовете, която се приветства от много заинтересовани страни.

Заинтересованите страни считат за подходящи настоящите разпоредби относно отчетността, тъй като те позволяват подходящ диалог, като същевременно гарантират пълна поверителност на чувствителната информация.

3.2. ОБЛАСТИ, В КОИТО СА НЕОБХОДИМИ ПОДОБРЕНИЯ

Определените от заинтересованите страни области за възможни подобрения са свързани основно с три аспекта: организационната идентичност на ЕССР, вътрешната организация на ЕССР и нейните работни структури, както и инструментите и правомощията, с които той разполага, които могат да бъдат разширени с цел подобряване на функцията за ранно предупреждение.

3.2.1. Организационна идентичност

Възлагането на функцията на председател на ЕССР на председателя на ЕЦБ за първите пет години след създаването на ЕССР позволи на ЕССР да се ползва от видимостта, независимостта и добрата репутация на ЕЦБ. Предвид факта, че мандатът на председателя ще изтече пет години след влизането в сила на Регламента за ЕССР, т.е. на 16 декември 2015 г., регламентът ще трябва да бъде преразгледан, за да се осигури правна яснота. Тъй като ЕССР не разполага с обвързващи правомощия, а разчита на моралното въздействие и

партньорския натиск, всеизвестна и надеждна личност като председателя на ЕССР има много предимства.

Много заинтересовани страни подчертаха необходимостта от засилване на идентичността на ЕССР. Много заинтересовани страни подчертаха необходимостта от засилване на автономността на ЕССР, като същевременно му се даде възможност да продължи да разчита на репутацията и експертния опит на ЕЦБ. Този въпрос беше разгледан и в Резолюцията на ЕП. Във връзка с това някои заинтересовани страни предложиха възможността за двустепенна управленска структура. ЕССР ще продължи да се председателства от председателя на ЕЦБ, но ще бъде създадена нова функция на назначен на пълен работен ден управляващ директор. Въпреки че председателят на ЕЦБ ще продължи да председателства Генералния съвет на ЕССР, най-висшият орган на ЕССР за вземане на решения, управляващият директор ще отговаря за ежедневната дейност на ЕССР и също така може да представлява ЕССР в някои основни форуми, напр. в ИФК. Освен това и в Резолюцията на ЕП беше препоръчано да се назначи „председател на ЕССР с изпълнителни правомощия“.

3.2.2. Вътрешна организация и работни структури

Според по-голямата част от заинтересованите страни настоящата структура и договореностите относно управлението на ЕССР могат да бъдат подобрени, за да се осигури по-ефикасен процес на вземане на решения.

Броят на членовете на Генералния съвет може да бъде намален. Почти всички заинтересовани страни посочиха многобройния състав на Генералния съвет (67 членове) като евентуален проблем, а някои посочиха сходния по размер и условия състав на КТК. Макар обединяването на широк набор от експертен опит като цяло да се счита за предимство, много заинтересовани страни подчертаха, че настоящият брой членове на Генералния съвет има недостатъци по отношение на провеждането на срещи и дискусии, възможността за обмен на поверителна и чувствителна информация, както и безпрепятственото вземане на решения. Управителният комитет, чийто състав е по-ограничен като брой членове (т.е. 14 членове на Генералния съвет), е по-подходящ за разискването на чувствителни въпроси, но не е оправомощен да взема решения и поради това ролята му е ограничена до подготовката на заседанията на Генералния съвет. Някои заинтересовани страни предположиха, че увеличаването на честотата на провеждане на заседанията на Управителния комитет ще допринесе за засилването на неговата роля. Много заинтересовани страни изтъкнаха довода, че има възможност за намаляване на броя на членовете на Генералния съвет (напр. чрез ограничаване на представителството на държавите членки до един представител) или за възлагане на повече правомощия на Управителния комитет, чийто състав също може да бъде изменен, особено, но не само поради създаването на ЕНМ.

Някои заинтересовани страни също така изказаха предположение, че съставът на Генералния съвет може да бъде изменен с оглед на пренасочването на интереса на ЕССР в отделните сектори и засилването на европейската перспектива. Например членовете могат да представляват няколко институции в рамките на една и съща държава членка или дори на няколко държави членки. Друг фактор, който беше посочен като евентуален принос към определено „банково пренасочване“, ще бъде персоналът на

секретариата на ЕССР от централните банки, който по-естествено ще постави акцент върху банковите въпроси (повечето национални централни банки отговарят за банковия надзор), отколкото върху други финансови сектори. Освен това трябва да се признае също, че банките обикновено са основните източници на системен риск, така че акцентът е мотивиран и от пораждания от банковия сектор по-висок риск.

Беше предложено съставът на двата консултативни комитета да бъде преразгледан. Съществуват различия в получената по време на консултациите обратна информация относно работата на двата консултативни комитета. По отношение на КТК много респонденти изказаха похвали към комитета за редовния принос към програмата на Генералния съвет на ЕССР. Други обаче подчертаха, че КТК е бил твърде ориентиран към банките и в подхода си е проявявал определено национално предпочитание към системния риск. Беше предложено броят на членовете на КТК да бъде намален по подобие на решението, което може да бъде запазено за Генералния съвет. Що се отнася до КНК, заинтересованите страни отбелязаха, че той има по-малък принос от КТК. По отношение на съществуващата работата му обаче като цяло тя се счита за по-новаторска и „по-нестандартна“ от тази на КТК. Някои респонденти предложиха двата консултативни комитета да се слоят, така че да се съчетаят работният метод на КТК и „нестандартният“ подход на КНК.

3.2.3. *Инструментариумът на ЕССР*

Комуникацията и взаимодействието на ЕССР с други институции и органи се възприемат от много заинтересовани страни като подлежащи на усъвършенстване и в твърде голяма степен зависещи от формалните инструменти за предупреждения и препоръки.

Заинтересованите страни призоваха за по-голяма прозрачност като средство за засилване на механизма „действие или обяснение“ (напр. публикации на предупреждения и препоръки, по-голяма прозрачност относно последващите действия от страна на адресатите и т.н.).

Заинтересованите страни също така предложиха механизмът „действие или обяснение“ да бъде засилен чрез по-добро взаимодействие с други европейски органи, по-специално с ИФК. По-доброто взаимодействие на ранен етап може да засили ефекта от действията на ЕССР и да повиши осведомеността сред държавите членки относно въздействието на техните политически решения върху финансовата стабилност. Някои — и по-специално в доклада на експертите на високо равнище от КТК и КНК — подчертаха, че назначен на пълен работен ден управляващ директор на ЕССР²⁴ ще допринесе за по-безпрепятствено взаимодействие с потенциалните адресати на ранен етап, придавайки по този начин по-голяма ефективност на действията на ЕССР.

Що се отнася до дейността на ЕССР в областта на законодателството, някои заинтересовани страни изказаха предположение, че тя може да бъде очертана по-добре с оглед да се избегне участие на много късен етап от законодателния процес или дори след приемане на законодателство. Като се предвиди предоставяне на становище на ранен етап може да се избегне липсата на ефективност вследствие на късно участие, какъвто бе случаят при

²⁴ Вж. раздел 3.2.1 по-горе.

ДКИ IV/РКИ. Във връзка с това беше изтъкнат доводът, че участието на ЕССР може да бъде ограничено до определянето на области, в които следва да се предприемат бъдещи законодателни действия. Други заинтересовани страни предложиха да се провеждат консултации с ЕССР преди приемането на законодателно предложение в областта на финансовата стабилност.

Сред заинтересованите страни съществува мнение, че външната комуникация на ЕССР може да бъде подобрена. Ролята на ЕССР е да наблюдава и да оценява рисковете за финансовата система, но за осъществяването на макропруденциалните политики за смекчаването на тези рискове той разчита на други органи и на държавите членки. Следователно неговата дейност зависи от това колко добре успява да управлява връзките с други заинтересовани страни и държавите членки. ЕССР също така разчита на информация от тези органи, за да обоснове своята работа. Някои заинтересовани страни виждат възможност за подобряване на качеството и навременността на комуникацията на ЕССР както във вътрешен план — с други органи на ЕСФН и Европейската система на централните банки (ЕСЦБ), но също така по отношение на чуждестранните и международните партньори (Съветът на САЩ за надзор на финансовата стабилност, Съветът за финансова стабилност, Базелският комитет за банков надзор, МВФ), участниците на пазара и обществеността като цяло. Потенциалната роля на назначен на пълен работен ден управляващ директор ще помогне за повишаване на видимостта на ЕССР и за улесняване на по-активна и последователна комуникационна стратегия.

Заинтересованите страни посочиха необходимостта от подобряване на процесите, уреждащи обмена на данни между ЕССР и ЕНО в рамките на ЕСФН. Съществува подробен и прекалено дълъг процес на одобрение, чрез който ЕССР получава данни, което може да засегне навременността и въздействието на неговите резултати. Много стъпки за одобрение се дублират. Изтъкнат бе доводът, че тези процеси следва да бъдат оптимизирани с цел подобряване на ефикасността и ефективността. Забавянето при достъпа до данните означава, че ЕССР може не е в състояние да издаде предупреждения и препоръки преди материализирането на рисковете — това може да окаже неблагоприятно въздействие върху способността му за ранно предупреждение.

Инструментарият на ЕССР може да бъде разширен, за да включва повече „незадължаващи“ правомощия. През последните три години ЕССР издаде поредица от официални препоръки. Някои заинтересовани страни отправиха критики относно навременността на препоръките на ЕССР — някои препоръки са издадени със закъснение, а в един случай — след като проблемът вече е бил решен. Процесът за приемане на препоръките на ЕССР от Генералния съвет и фактът, че препоръките на ЕССР са изготвени по много официален начин, бяха посочени като вероятни причини за забавянето. Адресатите понякога възприемат препоръките като твърде официални, което ги кара в отговор да проявят отбранителна нагласа. По-постепенен подход може да засили ефекта от действията на ЕССР и да позволи започването на конструктивен диалог с потенциалните адресати на ранен етап. Може да е налице възможност за разширяване на вариантите за ЕССР да упражнява повече „незадължаващи“ правомощия, например чрез публикувани писма или публични изявления като средство за осигуряване на по-голяма гъвкавост на функцията за ранно предупреждение. Беше изказано предположение, че личността на назначен на пълен работен ден управляващ директор на ЕССР

може да играе положителна роля в това отношение чрез засилване на видимостта на ЕССР и по този начин на неговата способност да оказва влияние преди издаването на официални предупреждения и препоръки.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предвид съвсем скорошното му създаване е трудно да се направи оценка на дейността на ЕССР като ориентиран към бъдещето макропруденциален орган. Независимо от това получената от Комисията обратна информация от заинтересованите страни показва, че през първите три години от съществуването си ЕССР е успял да се установи като основен компонент на европейската надзорна рамка. Заинтересованите страни признаха, че ЕССР осигурява единен дискуссионен форум по въпросите на финансовата стабилност по време на кризата и е повишил осведомеността сред лицата, отговорни за изготвянето на политиките, относно макропруденциалното измерение на финансовите политики и регламенти. ЕССР продължава да бъде важен компонент на ЕСФН.

Като се имат предвид тези постижения, ЕССР все пак има заслуга да се обърне внимание на важни аспекти на рамката на ЕССР с оглед засилване на ефикасността на пруденциалния надзор на макроравнище в ЕС.

ЕССР може да приложи някои от подобренията в краткосрочен план и те няма да изискват промени в законодателната рамка. Това се отнася например за:

- **Стратегия за по-активна комуникация и по-ранно взаимодействие с потенциалните адресати.** По-специално това може да включва по-добър обмен на информация с ИФК и по-активно участие на ЕССР в дискусиите и заседанията на ИФК. ЕССР също така може да използва повече „незадължаващи“ правомощия, например чрез публикувани писма или публични изявления като средство за осигуряване на по-голяма гъвкавост на функцията за ранно предупреждение преди издаването на официални предупреждения и препоръки.

- **Увеличаване на периодичността на заседанията на Управителния комитет.** Това може да бъде начин за засилване на ролята на Управителния комитет, като му се даде възможност да извършва непосредствено наблюдение на дейността на работните структури на ЕССР между заседанията на Генералния съвет.

- **По-малко формализъм при изготвянето на препоръките на ЕССР.** Това може да помогне за съкращаване на сроковете за приемането на препоръките и за подобряване на способността на ЕССР за реагиране, като по този начин се засилва функцията му за ранно предупреждение.

- **Пренасочване на акцента отвъд банковите рискове.** ЕССР започна да разширява своя кръгзор и отскоро започна все по-активно да работи по небанкови въпроси. Тази тенденция се приема добре и следва да продължи, тъй като е важно да се запази междусекторното измерение на мандата на ЕССР.

Същевременно много въпроси, посочени от заинтересованите страни, на които следва да се обърне допълнително внимание, се отнасят до самите регламенти за създаване на ЕССР. По-специално това ще се прилага по отношение на договореностите за председателството (тъй като председателят на ЕЦБ беше назначен за първия петгодишен мандат, т.е. до 16 декември 2015 г.);

създаването на функция на назначен на пълен работен ден управляващ директор; промени в структурата за вземане на решения (напр. промени в състава на Генералния съвет и на Управителния комитет, намаляване на броя на членовете на Генералния съвет, засилване на правомощията за вземане на решения на Управителния комитет и т.н.). Комисията възнамерява да разгледа допълнително техническите и правните аспекти на различните повдигнати въпроси и да започне подготвителна работа за оценка на евентуалните възможности за решаване на тези въпроси. В хода на тази работа по-специално ще бъдат разгледани:

- **Организационната идентичност:** необходимо е да се подобри видимостта и автономността на ЕССР, като същевременно му се даде възможност да продължи да се ползва от репутацията и експертния опит на ЕЦБ. Комисията ще продължи да обмисля този въпрос. Възможността за двустепенна управленска структура с председателя на ЕЦБ като председател и нов, назначен на пълен работен ден управляващ директор, който отговаря за ежедневните дейности на ЕССР, е възможност, която може да се проучи допълнително.

- **Вътрешното управление:** настоящата вътрешна структура на ЕССР може да се подобри, като се реформира. По-специално съществува възможност за оптимизиране на договореностите за вземане на решения, които включват Генералния съвет и Управителния комитет чрез намаляване на броя на членовете на Генералния съвет или делегиране/прехвърляне на повече правомощия на Управителния комитет. Съществува допълнителен потенциал за подобряване на ефикасността и ефективността на подпомагащите консултативни комитети.

- **Инструментариума:** през последните три години ЕССР издаде редица официални предупреждения и препоръки. Съществува обаче възможност за разширяване на инструментариума на ЕССР, така че да упражнява повече „незадължаващи“ правомощия с цел по-голяма гъвкавост и насърчаване на ранната намеса. От друга страна, може да е налице възможност за по-ясно определяне на ролята на ЕССР във връзка със законодателните промени.

В хода на работата в техническата и правната сфера, която ще предприеме Комисията, ще могат да се вземат предвид важните елементи на цялата финансова структура, които понастоящем все още не са въведени: различните стълбове на банковия съюз все още не са напълно установени; държавите членки са в процес на създаване на национални макропруденциални органи; макропруденциалната отговорност в рамките на ЕЦБ/ЕНМ е в процес на установяване. Преди да бъдат предложени евентуални правни действия във връзка с реформата на ЕССР е необходимо да се внесе по-голяма яснота по отношение на всички тези елементи, тъй като те очевидно ще окажат въздействие при формулирането на предложението.