



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 8. 8. 2014
COM(2014) 508 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE
o poslaní a organizácii Európskeho výboru pre systémové riziká (ESRB)

{SWD(2014) 260 final}

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE
o poslaní a organizácii Európskeho výboru pre systémové riziká (ESRB)

1. ÚVOD

Celosvetová finančná kríza v roku 2008 odhalila nedostatky regulačného rámca Európskej únie a jej rámca pre dohľad. Dohľad charakterizovala pretrvávajúca fragmentácia medzi jednotlivými štátmi, nedostatočné zameranie na vzájomnú závislosť v rámci finančného systému, nedostatočná výmena informácií a koordinácia medzi orgánmi dohľadu a nedostatočný dôraz na makroprudenciálny dohľad. Na základe odporúčaní uvedených v de Larosièrovej správe z roku 2009¹ bol v roku 2010 ako súčasť európskeho systému finančného dohľadu (ESFS), ktorý zahŕňa aj tri európske odvetvové orgány mikroprudenciálneho dohľadu (t. j. európske orgány dohľadu alebo ESA)², zriadený nový orgán zodpovedný za makroprudenciálny dohľad v celej EÚ – Európsky výbor pre systémové riziká (ESRB).

V súlade s článkom 20 nariadenia, ktorým sa zriaďuje ESRB³, sa v tejto správe s prihliadnutím na skúsenosti z uplynulých troch rokov preskúmava poslanie a organizácia ESRB vrátane otázok týkajúcich sa vymenovania predsedu ESRB. Podľa článku 5 ods. 1 nariadenia je za predsedu ESRB na prvé funkčné obdobie piatich rokov od nadobudnutia účinnosti nariadenia (t. j. od 16. decembra 2010) vymenovaný prezident ECB. Na nasledujúce funkčné obdobia sa predseda ESRB určí v súlade s podmienkami, ktoré sa majú stanoviť. Táto správa je takisto reakciou na požiadavku na podávanie správ podľa článku 8 druhého nariadenia o ESRB⁴, v ktorom sa vymedzujú podmienky podpory, ktorú ECB poskytuje ESRB.

V záujme konzistentnosti a vzhľadom na to, že uvedené štyri orgány sú súčasťou toho istého systému dohľadu, sa Komisia rozhodla vykonať preskúmanie ESRB súbežne s preskúmaním ESA, aby dve správy o preskúmaní (jednu v súvislosti s ESRB a druhú v súvislosti s ESA) mohla prijať a uverejniť súčasne. Účelom tejto správy je posúdiť poslanie a organizáciu ESRB od jeho zriadenia v súlade s doložkami o preskúmaní dvoch nariadení o ESRB. Okrem svojich bezprostredných skúseností, ktoré Komisia získala ako člen generálnej rady ESRB a iných riadiacich alebo poradných orgánov ESRB, Komisia pri preskúmaní ESRB vychádzala aj z rôznych ďalších zdrojov. V prvom rade Komisia analyzovala dôkazy z verejného vypočutia, ktoré sa v súvislosti s preskúmaním ESFS konalo 24. mája 2013. V druhom rade Komisia posúdila pripomienky, ktoré dostala ako spätnú väzbu v rámci procesu konzultácií prebiehajúcich od 26. apríla do 31. júla 2013. Tento proces pozostával z verejných konzultácií a cielených konzultácií, ktoré boli zamerané aj na podrobnejšie a technickejšie otázky určené ESA, vnútroštátnym orgánom, príslušným inštitúciám a agentúram, ako aj kľúčovým zainteresovaným stranám. Komisia dostala spolu 137 odpovedí (94 v rámci verejných konzultácií a 43 v rámci

¹ Správa skupiny na vysokej úrovni pre finančný dohľad (ktorej predsedal Jacques de Larosièr) z 25. februára 2009, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosièr_report_en.pdf.

² Nariadenia, ktorými sa zriaďujú ESA, pozri v Ú. v. EÚ L 331, 15.12.2010, s. 12.

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1092/2010 z 24. novembra 2010 o makroprudenciálnom dohľade Európskej únie nad finančným systémom a o zriadení Európskeho výboru pre systémové riziká (nariadenie o ESRB) (Ú. v. EÚ L 331, 15.12.2010, s. 1).

⁴ Nariadenie Rady (EÚ) č. 1096/2010 zo 17. novembra 2010, ktorým sa Európskej centrálnej banke udeľujú osobitné úlohy týkajúce sa fungovania Európskeho výboru pre systémové riziká (Ú. v. EÚ L 331, 15.12.2010, s. 162).

cielených konzultácií). V treťom rade Komisia zvažila príspevok skupiny na vysokej úrovni pre preskúmanie ESRB⁵ (táto skupina pôsobí v rámci ESRB), ako aj spoločné stanovisko ESA k preskúmaniu ESRB⁶. Komisia okrem toho zohľadnila ďalšie štúdie a správy v tejto súvislosti, ktoré predložil MMF⁷. V poslednom rade sa dôkladne zvažila aj štúdia o preskúmaní ESRB, ktorú dal vypracovať Európsky parlament⁸, ako aj uznesenie Európskeho parlamentu s odporúčaniami pre Komisiu o revízii ESFS⁹ a predchádzajúce diskusie. Komisia pri zohľadnení informácií z týchto rôznych externých zdrojov (ďalej len „zainteresované strany“) začala s posudzovaním požadovaným v príslušných právnych predpisoch¹⁰.

Posúdenie fungovania ESRB v tomto momente predstavuje náročnú úlohu z dvoch hlavných dôvodov. V prvom rade je neľahké posúdiť výsledky ESRB ako makroprudenciálneho orgánu, ktorý sa má zaoberať vyhliadkami do budúcnosti, keďže bol zriadený v čase vrcholenia finančnej krízy, zatiaľ čo jeho hlavnou úlohou je predchádzať vzniku takýchto kríz. V druhom rade budú mať na úlohu ESRB vplyv dve prebiehajúce významné reformy finančného rámca. Konkrétne ide o zriadenie jednotného mechanizmu dohľadu (SSM)¹¹ v eurozóne – a v členských štátoch mimo eurozóny, ktoré nadviazali úzku spoluprácu s ECB, – a ustanovenia o makroprudenciálnych nástrojoch v novej smernici a nariadení o kapitálových požiadavkách (CRD IV/CRR)¹². Napriek tomu sa nasledujúce oddiely venujú doterajším aktivitám ESRB, pričom sa zdôrazňujú hlavné pozitíva a dosiahnuté výsledky ESRB a identifikuje sa priestor na prípadné zlepšenie.

⁵ ESRB, skupina na vysokej úrovni pre preskúmanie ESRB, príspevok k preskúmaniu ESRB (ktoré je naplánované v nariadení o ESRB), marec 2013:
http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8.

⁶ Spoločné stanovisko ESA – preskúmanie Európskeho výboru pre systémové riziká (ESRB, 17. decembra 2013, ESA-2013-035)
https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf.

⁷ Európska únia: Uverejnenie dokumentácie k programu posúdenia finančného sektora – technická poznámka k makroprudenciálnemu dohľadu a úlohe ESRB, správa MMF o krajinách č. 13/70, marec 2013.

⁸ Európsky parlament, Preskúmanie nového európskeho systému finančného dohľadu (ESFS) – časť 2: práca Európskeho výboru pre systémové riziká (ESRB) [autori: Samuel McPhilemy a John Roche (Oxford Analytica), október 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 Uznesenie Európskeho parlamentu z 11. marca 2014 s odporúčaniami pre Komisiu o revízii Európskeho systému orgánov finančného dohľadu (ESFS) (2013/2166(INL)):
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0//SK>.

¹⁰ Pozri článok 20 nariadenia o ESRB a článok 8 nariadenia Rady (EÚ) č. 1096/2010. Očakáva sa stanovisko ECB.

¹¹ Nariadenie Rady (EÚ) č. 1024/2013 z 15. októbra 2013, ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami (Ú. v. EÚ L 287, 29.10.2013, s. 63) (nariadenie, ktorým sa zriaďuje SSM).

¹² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 1) a smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, a o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES (Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 338).

2. FUNGOVANIE ESRB (POSLANIE A ORGANIZÁCIA) OD JEHO ZRIADENIA

2.1. Poslanie ESRB

Mandát ESRB sa v nariadení o ESRB vymedzuje všeobecným spôsobom ESRB je zodpovedný za makroprudenciálny dohľad nad finančným systémom v Únii s cieľom prispievať k predchádzaniu alebo zmierneniu systémových rizík pre finančnú stabilitu v Únii, ktoré vyplývajú z vývoja v rámci finančného systému. Prispieva k bezproblémovému fungovaniu vnútorného trhu, a tým zabezpečuje udržateľnú mieru prispievania finančného sektora k hospodárskemu rastu. V nariadení o ESRB sa systémové riziko vymedzuje ako „riziko narušenia finančného systému, ktoré môže mať závažné negatívne dôsledky pre vnútorný trh a reálnu ekonomiku. Všetky druhy finančných sprostredkovateľov, trhov a infraštruktúry môžu byť do určitej miery systémovo významné“¹³.

V nariadení o ESRB sa zdôrazňuje preventívna úloha ESRB v tom zmysle, že by mal „prispievať k predchádzaniu systémových rizík“ a „(zabrániť) obdobiam rozsiahlych finančných otrasov“. Okrem toho by mal ESRB „(identifikovať) systémové riziká a (určiť) poradie ich dôležitosti“.

ESRB pri vykonávaní svojho makroprudenciálneho mandátu plní niekoľko kľúčových funkcií: Monitoruje a posudzuje riziká a v poslednom rade v prípade potreby vydáva varovania a odporúčania na nápravné opatrenia¹⁴. Okrem politických odporúčaní ESRB uverejnil viacero dokumentov o svojich aktivitách a analytickej práci: štvrťročný prehľad rizík, správy poradného výboru pre vedecké otázky a ďalšie občasníky a komentáre, ako aj dve výročné správy. Podľa nariadenia o ESRB môže ESRB vydávať len nezáväzné varovania a odporúčania, na ktoré sa však vzťahuje pravidlo „konaj alebo vysvetli“. Využívanie nezáväzných nástrojov umožňuje ESRB voľne spolupracovať s ktorýmkoľvek verejným orgánom, ktorý sa zaoberá finančnými otázkami, a poskytuje väčší priestor pri vypracúvaní odporúčaní. ESRB využíva svoj vplyv a autoritu (t. j. moc reputácie), aby zabezpečil, že sa v nadväznosti na jeho varovania a politické odporúčania prijímú primerané opatrenia. Varovania a odporúčania sa v jednotlivých prípadoch môžu zverejniť na základe rozhodnutia generálnej rady ESRB. ESRB doteraz zverejnil sedem politických odporúčaní¹⁵.

Vzhľadom na nadobudnutie účinnosti makroprudenciálneho rámca CRD IV/CRR 1. januára 2014 ESRB rozvíja analytický a organizačný rámec, aby mohol začať vykonávať nové úlohy, ktorými bol poverený na základe právnych predpisov. Ide o vydávanie stanovísk a/alebo odporúčaní členským štátom v súvislosti s využívaním nových makroprudenciálnych nástrojov (t. j. proticyklických kapitálových vankúšov, vankúšov na krytie systémového rizika), ktoré môžu zahŕňať možnosť ukladať prísnejšie prudenciálne požiadavky podľa článku 458 CRR (tzv. doložka flexibility). ESRB s cieľom sfunkčniť

¹³ Pozri článok 2 písm. c) nariadenia o ESRB.

¹⁴ Pozri článok 3 nariadenia o ESRB.

¹⁵ Odporúčanie o poskytovaní úverov v cudzej mene (Ú. v. EÚ C 342, 22.11.2011, s. 1), odporúčanie o financovaní v amerických dolároch (Ú. v. EÚ C 72, 10.3.2012, s. 1), odporúčanie o makroprudenciálnom mandáte vnútroštátnych orgánov (Ú. v. EÚ C 41, 14.2.2012, s. 2), odporúčanie o financovaní úverových inštitúcií (Ú. v. EÚ C 119, 25.4.2013, s. 1), odporúčanie o fondoch peňažného trhu (Ú. v. EÚ C 146, 25.5.2013, s. 1), odporúčanie o predbežných cieľoch a nástrojoch makroprudenciálnej politiky (Ú. v. EÚ C 170, 15.6.2013, s. 1), odporúčanie o usmerneniach pre stanovenie mier proticyklického vankúša (ESRB/2014/1, 30.6.2014).

makroprudenciálny rámec uverejnil v marci 2014 hlavnú správu¹⁶, v ktorej prvý raz poskytol prehľad nového makroprudenciálneho rámca v EÚ, ako aj podrobnú príručku¹⁷, ktorá má vnútroštátnym orgánom poskytovať usmernenia na využívanie nových nástrojov. V budúcnosti bude v tejto oblasti zohrávať kľúčovú úlohu aj ECB. Podľa článku 5 nariadenia, ktorým sa zriaďuje SSM, bude mať ECB osobitné makroprudenciálne právomoci v členských štátoch eurozóny a členských štátoch mimo eurozóny, ktoré nadviazať úzku spoluprácu s ECB, a bude môcť ukladať najmä prísnejšie požiadavky na makroprudenciálne vankúše, než sú požiadavky prijaté na vnútroštátnej úrovni.

2.2. Organizácia ESRB

ESRB má zložitú organizačnú štruktúru, ktorá odzrkadľuje túžbu zhromaždiť potrebné odborné znalosti na vnútroštátnej úrovni – zahŕňajúcej národné centrálné banky a orgány dohľadu – aj na európskej úrovni – zahŕňajúcej ECB, Komisiu, Hospodársky a finančný výbor a ESA. Inštitucionálny rámec ESRB tvorí generálna rada, riadiaci výbor, poradný výbor pre technické otázky a poradný výbor pre vedecké otázky. Tieto rôzne fóra pri ich práci podporuje sekretariát ESRB¹⁸. Generálna rada, ktorá má v súčasnosti 67 členov, je hlavným rozhodovacím orgánom ESRB. Každý zo súčasných 38 členov generálnej rady s hlasovacím právom má jeden hlas¹⁹ a generálna rada sa zvyčajne rozhoduje na základe jednoduchej väčšiny. Na prijatie odporúčania alebo zverejnenie varovania alebo odporúčania sa vyžaduje dvojtretinová väčšina²⁰. Členov generálnej rady bez hlasovacieho práva (v súčasnosti ich je 29) tvorí jeden predstaviteľ na vysokej úrovni príslušného vnútroštátneho orgánu dohľadu za každý členský štát a predseda Hospodárskeho a finančného výboru. Spôsoby hlasovania generálnej rady považovali zainteresované strany vo všeobecnosti za primerané. Za prípravu zasadnutí generálnej rady je zodpovedný riadiaci výbor, ktorý je zložený zo 14 členov generálnej rady. Poradný výbor pre technické otázky odzrkadľuje zloženie generálnej rady na technickejšej úrovni. Poradný výbor pre vedecké otázky bol zriadený s cieľom vniesť do práce ESRB odlišnú, objektívnejšiu vedeckú perspektívu. Tento výbor tvorí 15 členov, ktorí majú rôzne zručnosti a odborné znalosti.

ESRB využíva analytickú, finančnú a administratívnu podporu ECB. V čase zriadenia ESRB viedlo k výberu ECB ako hostiteľskej inštitúcie niekoľko dôvodov. Hlavným cieľom bolo využiť jej existujúce odborné znalosti v oblasti finančnej stability. Za výhodu sa považovala aj vzájomná blízkosť makroprudenciálnej politiky a menovopolitickej funkcie. Skutočnosť, že ESRB by mohol využívať

¹⁶ Hlavná správa o makroprudenciálnej politike v bankovom sektore:

http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8

¹⁷ Príručka ESRB o sfunkčnení makroprudenciálnej politiky v bankovom sektore: http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9

¹⁸ Článok 2 písm. e) nariadenia Rady (EÚ) č. 1096/2010.

¹⁹ Prezident a viceprezident ECB, guvernéri národných centrálnych bánk, člen Komisie, predseda európskeho orgánu dohľadu (Európskeho orgánu pre bankovníctvo), predseda európskeho orgánu dohľadu (Európskeho orgánu pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov), predseda európskeho orgánu dohľadu (Európskeho orgánu pre cenné papiere a trhy), predseda a dvaja podpredsedovia poradného výboru pre vedecké otázky, predseda poradného výboru pre technické otázky.

²⁰ Článok 10 nariadenia o ESRB.

analytickú, finančnú a administratívnu podporu ECB, sa považovala za jeden z faktorov, ktorý pomôže jeho budúcemu úspechu. Čo je dôležitejšie, ESRB by mohla priniesť prospech viditeľnosť, nezávislosť a silná reputácia ECB. Z rovnakého dôvodu sa rozhodlo, že prvým predsedom ESRB by mal byť prezident ECB, a to na funkčné obdobie piatich rokov. Keďže ESRB nemá žiadne záväzné právomoci, ale využíva morálne presviedčanie a vzájomný tlak, za predsedu ESRB sa považovalo za vhodné vybrať uznávanú a dôveryhodnú osobnosť. V doložke o preskúmaní uvedenej v nariadení o ESRB sa výslovne uvádzajú podmienky vymenovania alebo voľby predsedu ESRB²¹.

ESRB sa zodpovedá Parlamentu a Rade. Od ESRB sa vyžaduje, aby poskytoval informácie o svojich činnostiach Európskemu parlamentu a Rade²². Predseda ESRB je pozvaný na vypočutie v Európskom parlamente aspoň raz do roka a v prípade rozsiahlych finančných otrasov aj častejšie. Vypočutia predsedu ESRB sa vo všeobecnosti konajú v nadväznosti na vypočutia prezidenta ECB. Predseda ESRB vedie aspoň dvakrát ročne aj dôverné ústne jednania s predsedom a podpredsedami Výboru pre hospodárske a menové veci Európskeho parlamentu.

ESRB je súčasťou ESFS a v zakladajúcich nariadeniach sa osobitná pozornosť venovala spolupráci medzi ESRB a ESA. Jedným z hlavných ponaučení vyplývajúcich z finančnej krízy bolo, že v záujme stabilného finančného systému by orgány mikroprudenciálneho dohľadu mali úzko spolupracovať s novými orgánmi makroprudenciálneho dohľadu. Obidva piliere nového systému dohľadu zohrávajú kľúčovú úlohu z hľadiska dosahovania cenných synergií medzi mikro a makro úrovňou, vzájomného posilňovania vplyvu na finančnú stabilitu a využívania prínosov vyplývajúcich z plne integrovaného rámca pre dohľad. Úzka spolupráca sa zabezpečuje prostredníctvom krížového členstva v týchto štyroch orgánoch. V nariadeniach o ESA²³ sa takisto uvádzajú postupy, ktorými sa majú ESA riadiť pri plnení odporúčaní ESRB, a takisto sa uvádza, ako by ESA mali využívať svoje právomoci na zaistenie včasných následných opatrení v nadväznosti na odporúčania určené jednému alebo viacerým príslušným vnútroštátnym orgánom dohľadu. Spolupráca medzi ESRB a ESA je takisto dôležitá v oblasti stresového testovania.

3. POSÚDENIE PRÁCE ESRB: HLAVNÉ POZITÍVA A PRIESTOR NA ZLEPŠENIE

Zainteresované strany boli v mnohých aspektoch spokojné s prácou ESRB v prvých rokoch od jeho zriadenia. Takmer všetky zdôraznili význam makroprudenciálneho dohľadu, ako aj potrebu koordinácie pri využívaní makroprudenciálnych nástrojov v členských štátoch. Zainteresované strany však boli vo všeobecnosti toho názoru, že na vypracovanie odôvodneného stanoviska k vplyvu varovaní a odporúčaní ESRB je ešte priskoro. ESRB práve dokončil svoj rámec pre posúdenie vplyvu, takže na získanie lepšieho a dôkladnejšieho prehľadu reakcií adresátov treba viac času.

Hoci sa ESRB považuje za kľúčovú súčasť ESFS, mnohé zainteresované strany identifikovali priestor na zlepšenie, a to najmä v súvislosti s organizačnou identitou, vnútorným riadením a dostupnými nástrojmi (t. j. varovaniami a odporúčaniami).

²¹ Pozri článok 20 v spojení s článkom 5 nariadenia o ESRB.

²² Pozri článok 19 nariadenia o ESRB.

²³ Pozri článok 36 nariadení, ktorými sa zriaďujú ESA (pozri poznámku pod čiarou 2).

3.1. HLAVNÉ POZITÍVA

Pozitíva a dosiahnuté úspechy ESRB vyzdvihlo mnoho zainteresovaných strán. ESRB využíva jedinečné a rozsiahle odborné znalosti, podarilo sa mu zvýšiť informovanosť tvorcov politiky o otázkach finančnej stability a začal rozvíjať užitočnú a sľubnú analytickú prácu, najmä v súvislosti so vzájomnou prepojenosťou.

Pokiaľ ide o mandát a právomoci ESRB, prevažná väčšina zainteresovaných strán sa zhodla na tom, že rozsah mandátu ESRB je dostatočný. Všetky zainteresované strany vyjadrili spokojnosť s tým, že tento mandát má výhľadový a preventívny charakter. Všetky zainteresované strany takisto vyjadrili spokojnosť s tým, že varovania a odporúčania ESRB sú nezáväzné, čo sa zdá v súlade s rozsahom mandátu a právomocí ESRB. Žiadna zo zainteresovaných strán nepovažovala za potrebné prijať zmeny v tejto oblasti. Široký konsenzus panuje v tom, že pravidlo „konaj alebo vysvetli“ by malo zostať kľúčovou súčasťou systému varovaní a odporúčaní, ktorý by mal byť schopný včasnej a flexibilnej reakcie.

Počas krízy bol ESRB jedinečným fórom na diskusiu na najvyššej úrovni medzi centrálnymi bankami, vnútroštátnymi orgánmi dohľadu a európskymi orgánmi zaoberajúcimi sa otázkami finančnej stability. ESRB spája širokú škálu odborných znalostí z rôznych finančných sektorov a krajín, čo mnoho zainteresovaných strán uznalo za jedno z hlavných pozitív. Úlohu sekretariátu ESRB zainteresované strany vo všeobecnosti hodnotili pozitívne. Tento sekretariát zohrával kľúčovú úlohu pri stanovovaní interných postupov, vypracúvaní pracovných metód a nástrojov (napr. webovej lokality a IT aplikácií ESRB), ako aj pri účinnej príprave a organizovaní zasadnutí. Takisto sa aktívne zapájal do analytickej práce ESRB. Zdroje pridelené sekretariátu ESRB však niektoré zainteresované strany považovali za nedostatočné.

ESRB prispel k tomu, aby sa finančné politiky a právne predpisy rozšírili o makroprudenciálny rozmer. Makroprudenciálna politika bola hlavnou inováciou v de Larosièrovej správe. Pred zriadením ESRB nebol do makroprudenciálneho dohľadu aktívne zapojený žiadny orgán v Európskej únii. Zatiaľ čo ESA vychádzali hlavne z výsledkov činností vykonaných na vnútroštátnej úrovni, oblasť právomoci ESRB bola prevažne neprebádaným územím. Vzhľadom na svoje činnosti a hlavne, ale nielen prostredníctvom varovaní a odporúčaní sa ESRB podarilo dosiahnuť to, aby tvorcovia politiky viac zohľadňovali obavy spojené so systémovým rizikom a finančnou stabilitou.

ESRB zohráva kľúčovú úlohu pri vytváraní makroprudenciálneho rámca v Európskej únii. Poradný výbor pre technické otázky sa aktívne angažuje v procese vytvárania jednotného rámca vo všetkých členských štátoch. Na tento účel pripravil dve odporúčania, ktoré prijala a uverejnila generálna rada. Jedno sa týkalo potreby zriadiť vnútroštátne orgány makroprudenciálneho dohľadu s osobitným mandátom a druhé zas cieľov a nástrojov makroprudenciálnych politík. Odporúčanie týkajúce sa orgánov makroprudenciálneho dohľadu malo veľmi konkrétny dôsledok. V reakcii na toto odporúčanie, ako aj v dôsledku nadobudnutia účinnosti CRD IV/CRR v januári 2014, v ktorých sa od členských štátov vyžaduje, aby vymenovali „určený orgán“ zodpovedný za aktiváciu nových makroprudenciálnych vankúšov, všetky členské štáty zriadili alebo zriaďujú vnútroštátne orgány makroprudenciálneho dohľadu (hoci treba uviesť, že nie všetky z týchto orgánov majú v súčasnosti v ESRB aj svoje zastúpenie). Nová úloha ESRB ako koordinátora makroprudenciálnych politík členských štátov na základe CRD IV/CRR je v súlade s cieľom zakotveným v nariadení o ESRB, podľa ktorého by mal ESRB priamo

prispievať k integrovanej štruktúre dohľadu Únie nevyhnutnej na podporu včasných a konzistentných politických reakcií medzi členskými štátmi, čím by sa predišlo rozdielnym prístupom a zlepšilo by sa fungovanie vnútorného trhu. Vzhľadom na pripravované makroprudenciálne právomoci ECB v eurozóne a v členských štátoch mimo eurozóny, ktoré nadviazali úzku spoluprácu s ECB, bude potrebné zabezpečiť primeranú spoluprácu medzi ECB a ESRB.

ESRB vyvíja dôležitú analytickú prácu v prierezočných makroprudenciálnych otázkach (súvisiacich napríklad s nadmerným počtom bánk či so vzájomnou prepojenosťou). V tejto súvislosti sú obzvlášť zaujímavé výsledky jeho práce v nedávnom období týkajúce sa kanálov „šírenia nákazy“ prostredníctvom swapov na kreditné zlyhanie alebo medzibankového financovania. Mnohé zainteresované strany zdôraznili význam tejto práce a navrhujú, aby sa ďalej rozvíjala. S cieľom zabezpečiť, aby bolo posúdenie makroprudenciálneho rizika založené na úplných a presných informáciách, je nevyhnutné, aby sa orgány mikroprudenciálneho dohľadu zapájali do práce ESRB a ESRB do práce ESA. Vo všeobecnosti prevláda názor, že spolupráca medzi ESRB a ESA fungovala dobre, ale mnohé zainteresované strany by uvítali viac spoločnej práce – napríklad vypracovanie spoločného prehľadu rizík. Za zmienku stojí aj čoraz významnejšia úloha ESRB pri stresovom testovaní, ktorú uvítali mnohé zainteresované strany.

Súčasná opatrenia týkajúce sa zodpovednosti považovali zainteresované strany za primerané, keďže umožňujú riadny dialóg a zároveň zabezpečujú úplnú dôvernú citlivých informácií.

3.2. PRIESTOR NA ZLEPŠENIE

Priestor na prípadné zlepšenie, ktorý identifikovali zainteresované strany, sa týka hlavne troch aspektov: organizačnej identity ESRB, vnútornej organizácie ESRB a jeho pracovných štruktúr a nástrojov a právomocí, ktoré má k dispozícii a ktoré by sa mohli rozšíriť s cieľom posilniť funkciu včasného varovania.

3.2.1. Organizačná identita

Keďže bola funkcia predsedu ESRB zverená na prvých päť rokov od zriadenia ESRB **prezidentovi ECB**, ESRB profitovala z viditeľnosti, nezávislosti a silnej reputácie ECB. Vzhľadom na to, že mandát prvého predsedu uplynie päť rokov po nadobudnutí účinnosti nariadenia o ESRB, čiže 16. decembra 2015, nariadenie sa v záujme právnej jasnosti bude musieť zrevidovať. Keďže ESRB nemá žiadne záväzné právomoci, ale využíva morálne presvedčanie a vzájomný tlak, je dôležité, aby bola za predsedu ESRB vybraná uznávaná a dôveryhodná osobnosť.

Mnohé zainteresované strany zdôraznili potrebu posilniť identitu ESRB. Mnohé zainteresované strany trvali na tom, že je potrebné posilniť autonómiu ESRB, pričom by mal mať možnosť aj naďalej využívať odborné znalosti ECB a ťažiť z jej reputácie. Touto otázkou sa zaoberal vo svojom uznesení aj Európsky parlament. V tejto súvislosti niektoré zainteresované strany navrhli možnosť duálnej riadiacej štruktúry. Predsedom ESRB by bol aj naďalej prezident ECB, ale vytvorila by sa nová funkcia výkonného riaditeľa na plný pracovný čas. Zatiaľ čo prezident ECB by aj naďalej predsedal generálnej rade ESRB (najvyššiemu rozhodovaciemu orgánu ESRB), výkonný riaditeľ by bol zodpovedný za každodennú činnosť ESRB a ESRB by mohol zastupovať aj v určitých kľúčových fórach (napríklad v Hospodárskom a finančnom výbore). Myšlienku vymenovať „výkonného predsedu“ odporučil vo svojom uznesení aj Európsky parlament.

3.2.2. *Vnútrotná organizácia a pracovné štruktúry*

Podľa názoru väčšiny zainteresovaných strán by sa súčasná štruktúra ESRB a jeho mechanizmy riadenia mohli zlepšiť s cieľom zefektívniť rozhodovací proces.

Počet členov generálnej rady by sa mohol znížiť. Veľký počet členov generálnej rady (67) označili za možný problém takmer všetky zainteresované strany a niektoré z nich poukázali na podobný problém v súvislosti s poradným výborom pre technické otázky. Hoci sa zhromažďovanie širokej škály odborných znalostí považuje vo všeobecnosti za výhodu, mnohé zainteresované strany zdôraznili, že súčasná veľkosť generálnej rady prináša z hľadiska priebehu zasadnutí a diskusií, možnosti vymieňať si dôverné a citlivé informácie a bezproblémového rozhodovania nevýhody. Riadiaci výbor, ktorý má menší počet členov (14 členov generálnej rady), je na diskusiu o citlivých otázkach vhodnejší, ale nie je splnomocnený rozhodovať, a jeho úloha sa preto obmedzuje na prípravu zasadnutí generálnej rady. Niektoré zainteresované strany navrhli, že častejšie zasadnutia riadiaceho výboru by mohli prispieť k posilneniu jeho úlohy. Mnohé zainteresované strany tvrdili, že existuje priestor na to, aby sa znížil počet členov generálnej rady (napríklad znížením počtu zástupcov členských štátov len na jedného) alebo aby sa viac právomocí zverilo riadiacemu výboru, ktorého zloženie by sa takisto mohlo upraviť, a to hlavne, ale nie výlučne z dôvodu vytvorenia SSM.

Niektoré zainteresované strany takisto navrhli možnosť zmeniť zloženie generálnej rady v záujme vyváženia priorít ESRB v jednotlivých sektoroch a posilnenia európskej perspektívy. Členovia by napríklad mohli zastupovať viaceré inštitúcie v rámci toho istého členského štátu alebo dokonca viaceré členské štáty. Dalším zisteným faktorom, ktorý by mohol prispievať k určitej zaujatosti v prospech bankového sektora, by bolo zloženie sekretariátu ESRB zo zamestnancov centrálnych bánk, ktorí by sa prirodzene zameriavali viac na otázky bankovníctva (väčšina národných centrálnych bánk je zodpovedná za bankový dohľad) než na iné finančné sektory. Okrem toho sa musí zohľadniť, že hlavným zdrojom systémového rizika sú obvykle banky, takže dôvodom tohto zamerania je aj vyššie riziko, ktoré bankový sektor so sebou prináša.

Bola navrhnutá možnosť preskúmať zloženie dvoch poradných výborov. Názory na prácu dvoch poradných výborov vyjadrené počas konzultácií sa rozchádzali. Pokiaľ ide o poradný výbor pre technické otázky, mnohí respondenti sa pochvalne vyjadrili o pravidelných príspevkoch tohto výboru do pracovného programu generálnej rady ESRB. Iní však zdôraznili, že sa príliš orientuje na bankový sektor a že jeho prístup k systémovému riziku charakterizuje určitá zaujatosť v prospech niektorých štátov. Bola navrhnutá možnosť znížiť počet členov poradného výboru pre technické otázky, podobne ako v prípade riešenia pre generálnu radu. Pokiaľ ide o poradný výbor pre vedecké otázky, zainteresované strany skonštatovali, že prispieva menej než poradný výbor pre technické otázky. Z hľadiska obsahu sa však jeho práca vo všeobecnosti považuje za inovačnejšiu a originálnejšiu než práca poradného výboru pre technické otázky. Niektorí respondenti navrhli zlúčiť tieto dva výbory s cieľom skombinovať pracovnú metódu poradného výboru pre technické otázky s originálnym prístupom poradného výboru pre vedecké otázky.

3.2.3. *Súbor nástrojov ESRB*

O komunikácii a spolupráci ESRB s ostatnými inštitúciami a orgánmi si mnohé zainteresované strany myslia, že by sa dala zdokonaľiť a že v nadmernej miere využíva formálne nástroje, ktorými sú varovania a odporúčania.

Zainteresované strany požadovali väčšiu transparentnosť ako prostriedok na posilnenie pravidla „konaj alebo vysvetli“ (napríklad zverejňovaním varovaní a odporúčaní, väčšou transparentnosťou následných opatrení zo strany adresátov atď.).

Zainteresované strany takisto navrhli, že pravidlo „konaj alebo vysvetli“ by sa mohlo posilniť prostredníctvom lepšej spolupráce s európskymi orgánmi, hlavne s Hospodárskym a finančným výborom. Lepšia spolupráca v skorej fáze by mohla posilniť vplyv opatrení ESRB a zvýšiť informovanosť členských štátov o vplyve ich politických rozhodnutí na finančnú stabilitu. Niektoré zainteresované strany – najmä v správe expertov na vysokej úrovni z poradného výboru pre technické otázky a poradného výboru pre vedecké otázky – zdôraznili, že k lepšej spolupráci s potenciálnymi adresátmi v skorej fáze by mohla prispieť funkcia výkonného riaditeľa ESRB na plný pracovný čas²⁴, čím by sa zvýšila účinnosť opatrení ESRB.

Pokiaľ ide o intervenciu ESRB v oblasti právnych predpisov, niektoré zainteresované strany navrhli jej prípadné lepšie vymedzenie s cieľom predísť zapojeniu vo veľmi neskorej fáze legislatívneho procesu alebo dokonca až vo fáze po prijatí právnych predpisov. Doručením pripomienok v skorej fáze by sa dalo predchádzať nedostatkom spôsobeným zapojením v neskorej fáze, ako to bolo v prípade CRD IV/CRR. V tejto súvislosti zazneli argumenty v prospech obmedzenia zapojenia ESRB len na identifikáciu oblastí, v ktorých by sa v budúcnosti mali prijímať legislatívne opatrenia. Iné zainteresované strany navrhli, že s ESRB by sa mohli uskutočniť konzultácie pred prijatím legislatívneho návrhu v oblasti finančnej stability.

Medzi zainteresovanými stranami prevláda názor, že existuje priestor na zlepšenie vonkajšej komunikácie ESRB. Úlohou ESRB je monitorovať a posudzovať riziká pre finančný systém, ale pri vykonávaní makroprudenciálnych politík na zmiernenie týchto rizík je závislý od iných orgánov a členských štátov. Jeho výsledky teda závisia od spôsobu, akým riadi svoje vzťahy s inými zainteresovanými stranami a členskými štátmi. ESRB takisto využíva informácie týchto orgánov ako podklady pri svojej práci. Niektoré zainteresované strany sa domnievajú, že existuje priestor na zlepšenie kvality a načasovania vnútornej komunikácie ESRB s ďalšími orgánmi v rámci ESFS a Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB), ale aj komunikácie vo vzťahu k zahraničným a medzinárodným partnerom (Rada USA pre dohľad nad finančnou stabilitou, Rada pre finančnú stabilitu, Bazilejský výbor pre bankový dohľad, MMF), účastníkom trhu a širokej verejnosti. Prípadná úloha výkonného riaditeľa na plný pracovný čas by mohla pomôcť viac zviditeľniť ESRB a uľahčiť proaktívnejšiu a ucelenejšiu komunikačnú stratégiu.

Zainteresované strany identifikovali potrebu zlepšiť postupy na výmenu údajov medzi ESRB a ESA v rámci ESFS. Existujúci postup schvaľovania, prostredníctvom ktorého ESRB získava údaje, je podrobný a zdĺhavý, čo môže negatívne poznamenať načasovanie a vplyv jeho výstupov. Mnohé kroky schvaľovania sa vykonávajú dvojmo. Zazneli argumenty, že tieto postupy by sa v záujme zvýšenia efektívnosti a účinnosti mali zjednodušiť. V dôsledku oneskorenia prístupu k údajom sa môže stať, že ESRB nebude schopný vydávať varovania a odporúčania pred tým, než sa vyjasní konečná podoba rizík, čo by mohlo nepriaznivo ovplyvniť jeho schopnosť včasného varovania.

²⁴ Pozri oddiel 3.2.1.

Súbor nástrojov ESRB by sa mohol rozšíriť tak, aby zahŕňal viac „mäkkých právomocí“. ESRB v uplynulých troch rokoch vydal súbor formálnych odporúčaní. Niektoré zainteresované strany kritizovali načasovanie odporúčaní ESRB, keďže niektoré odporúčania boli vydané neskoro a v jednom prípade dokonca až po vyriešení problému. Ako pravdepodobné príčiny oneskorenia bol identifikovaný postup prijímania odporúčaní ESRB generálnou radou a skutočnosť, že vypracúvanie návrhov odporúčaní ESRB prebieha veľmi formálnym spôsobom. Adresáti ich v niektorých prípadoch považovali za príliš formálne, čo ich viedlo k tomu, že zaujali defenzívny postoj. Pozvoľný prístup by mohol posilniť vplyv opatrení ESRB a umožniť konštruktívny dialóg s prípadnými adresátmi v skorej fáze. „Mäkké právomoci“ ESRB by sa mohli rozšíriť napríklad prostredníctvom zverejnených listov alebo verejných vyhlásení ako prostriedkov na zvýšenie flexibility funkcie včasného varovania. Zaznel návrh, že v tejto súvislosti by pozitívnu úlohu mohla zohrávať osoba výkonného riaditeľa ESRB na plný pracovný čas tým, že by zvýšila viditeľnosť ESRB, a tým aj jeho schopnosť uplatňovať svoj vplyv pred tým, než sa vydajú formálne varovania a odporúčania.

4. ZÁVER

Je neľahké posúdiť výsledky ESRB ako makroprudenciálneho orgánu, ktorý sa má zaoberať vyhliadkami do budúcnosti, keďže bol zriadený len nedávno. Z pripomienok zainteresovaných strán doručených Komisii však vyplýva, že ESRB sa počas prvých troch rokov svojej existencie dokázal etablovať ako kľúčová súčasť európskeho rámca pre dohľad. Zainteresované strany uznali, že počas krízy bol ESRB jedinečným fórom na diskusiu o otázkach finančnej stability a že pomohol zvýšiť informovanosť tvorcov politiky o makroprudenciálnom rozmere finančných politík a právnych predpisov. ESRB zostáva dôležitou súčasťou ESFS.

So zreteľom na tieto úspechy však stojí za to upriamiť pozornosť na dôležité aspekty rámca ESRB v záujme zvýšenia efektívnosti makroprudenciálneho dohľadu na úrovni EÚ.

Určité zlepšenia môže ESRB dosiahnuť v krátkodobom horizonte, pričom tieto zlepšenia by si nevyžadovali zmenu legislatívneho rámca. Týka sa to napríklad týchto zlepšení:

- **Proaktívnejšia komunikačná stratégia a spolupráca s potenciálnymi adresátmi v skoršej fáze.** Konkrétne by sa mohla zabezpečiť lepšia výmena informácií s Hospodárskym a finančným výborom, ako aj výraznejšie zapojenie ESRB do diskusií a zasadnutí tohto výboru. ESRB by takisto mohol viac využívať „mäkké právomoci“, napríklad prostredníctvom zverejnených listov alebo verejných vyhlásení ako prostriedkov na zvýšenie flexibility funkcie včasného varovania ešte pred vydaním formálnych varovaní alebo odporúčaní.

- **Častejšie zasadnutia riadiaceho výboru.** Toto zlepšenie by mohlo byť spôsobom, ako posilniť úlohu riadiaceho výboru tým, že by sa mu umožnilo dôkladnejšie monitorovať prácu pracovných štruktúr ESRB v čase medzi jednotlivými zasadnutiami generálnej rady.

- **Menšia formálnosť pri vypracúvaní návrhov odporúčaní ESRB.** Toto zlepšenie by mohlo prispieť k skráteniu lehôt na prijímanie odporúčaní a k zvýšeniu reakčnej schopnosti ESRB, čím by sa posilnila jeho funkcia včasného varovania.

- **Vyváženie priorít a zameranie aj na iné oblasti než na riziká v bankovom sektore.** ESRB začal rozširovať svoj záber a jeho práca v nedávnom období sa

čoraz viac sústreďuje na nebankové otázky. Tento trend je vítaný a malo by sa v ňom pokračovať, keďže je dôležitý z hľadiska zachovania medziodvetvového rozmeru mandátu ESRB.

Mnohé otázky, ktoré identifikovali zainteresované strany a ktoré si vyžadujú ďalšiu pozornosť, sa zároveň týkajú samotných nariadení, ktorými sa zriaďuje ESRB. Ide hlavne o opatrenia týkajúce sa predsedníctva (keďže prezident ECB bol vymenovaný na prvé funkčné obdobie piatich rokov, t. j. do 16. decembra 2015), vytvorenie funkcie výkonného riaditeľa na plný pracovný čas, zmeny v rozhodovacej štruktúre (napríklad zmeny v zložení generálnej rady a riadiaceho výboru, zníženie počtu členov generálnej rady, posilnenie rozhodovacích právomocí riadiaceho výboru atď.). Komisia má v úmysle ďalej preskúmať technické a právne aspekty jednotlivých nastolených otázok a spustiť prípravné práce na posúdenie prípadných možností riešenia týchto otázok. V rámci tejto práce sa preskúma najmä:

- **Organizačná identita:** Je potrebné zvýšiť viditeľnosť a autonómiu ESRB a zároveň mu umožniť, aby mohol aj naďalej využívať odborné znalosti ECB a ťažiť z jej reputácie. Komisia sa touto otázkou bude zaoberať aj naďalej. Jednou z možností, ktorá by sa mohla ďalej preskúmať, je možnosť duálnej riadiacej štruktúry s prezidentom ECB ako predsedom a novým výkonným riaditeľom na plný pracovný čas zodpovedným za každodennú činnosť ESRB.

- **Vnútorne riadenie:** Súčasnej vnútornej štruktúre by mohla prospieť reforma. Konkrétne existuje priestor na zefektívnenie rozhodovacích mechanizmov generálnej rady a riadiaceho výboru znížením počtu členov generálnej rady alebo delegovaním/presunom viacerých právomocí na riadiaci výbor. Takisto by sa dala zlepšiť efektívnosť a účinnosť podporných poradných výborov.

- **Súbor nástrojov:** ESRB v uplynulých troch rokoch vydal súbor formálnych varovaní a odporúčaní. Existuje však priestor na rozšírenie súboru nástrojov ESRB tak, aby ESRB viac využíval „mäkké právomoci“ v záujme zvýšenia flexibility a posilnenia včasnej intervencie. Na druhej strane existuje priestor na možné jednoznačnejšie vymedzenie úlohy ESRB v súvislosti s legislatívnymi zmenami.

Komisia pri práci v technickej a právnej oblasti bude môcť zohľadniť dôležité prvky celkového finančného usporiadania, ktoré ešte v súčasnosti nie sú zavedené. Ide o rôzne piliere bankovej únie, ktoré ešte neboli plne zavedené, proces zriaďovania vnútroštátnych orgánov makroprudenciálneho dohľadu v členských štátoch a vytváranie makroprudenciálnej zodpovednosti v rámci ECB/SSM. Pred tým, než sa navrhne akékoľvek prípadné legislatívne opatrenie na reformu ESRB, je potrebné získať lepší prehľad o všetkých týchto prvkoch, keďže tieto budú mať jednoznačný vplyv na podobu návrhu.