



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 8.8.2014
COM(2014) 508 final

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind misiunea și organizarea Comitetului european pentru risc sistemic (CERS)**

{SWD(2014) 260 final}

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU privind misiunea și organizarea Comitetului european pentru risc sistemic (CERS)

1. INTRODUCERE

Criza financiară mondială din anul 2008 a revelat o serie de lacune ale cadrului de reglementare și de supraveghere al Uniunii Europene. Supravegherea era fragmentată de-a lungul frontierelor naționale, era insuficient orientată asupra interdependenței din cadrul sistemului financiar, nu implica un schimb suficient de informații și o coordonare suficientă între autoritățile de supraveghere și punea un accent redus pe supravegherea macroprudențială. Pornind de la recomandările din raportul de Larosière din 2009¹, în 2010 a fost înființată o nouă autoritate însărcinată cu supravegherea macroprudențială la nivelul UE – Comitetul european pentru risc sistemic (CERS) – ca parte a noului Sistem european de supraveghere financiară (SESF), care cuprinde, de asemenea, trei autorități microprudențiale sectoriale europene, și anume autoritățile europene de supraveghere (AES)².

În conformitate cu articolul 20 din Regulamentul de înființare a CERS³, prezentul raport analizează misiunea și organizarea CERS, inclusiv aspecte referitoare la desemnarea președintelui CERS, din perspectiva experienței dobândite în ultimii trei ani. În conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din regulament, președintele BCE este numit președinte al CERS pentru un prim mandat de cinci ani după intrarea în vigoare a regulamentului, și anume după 16 decembrie 2010. Pentru mandatele ulterioare, președintele CERS este desemnat în conformitate cu modalități ce urmează să fie stabilite. Prezentul raport răspunde, de asemenea, cerinței de raportare prevăzute la articolul 8 din al doilea Regulament privind CERS⁴, care definește modalitățile prin care BCE sprijină CERS.

Din rațiuni de coerență și deoarece cele patru autorități fac parte din același sistem de supraveghere, Comisia a decis să analizeze CERS și AES în paralel, astfel încât să adopte și să publice simultan două rapoarte de reexaminare – unul privind CERS și unul privind AES. Scopul prezentului raport este de a evalua misiunea și organizarea CERS de la înființarea sa, în conformitate cu clauzele de reexaminare prevăzute în cele două regulamente privind CERS. Pe lângă experiența directă dobândită prin participarea sa ca membru al Consiliului general al CERS și al altor organe de conducere sau consultative ale CERS, reexaminarea CERS de către Comisie se bazează pe informații din diverse surse. În primul rând, Comisia a analizat dovezile de la audierea publică privind reexaminarea SESF, desfășurată la 24 mai 2013. În al doilea rând, Comisia a evaluat răspunsurile pe care le-a primit în cadrul procesului de consultare care a avut loc între 26 aprilie și 31 iulie 2013. Acest proces a cuprins o consultare publică și o consultare specifică, care a inclus întrebări mai detaliate și mai tehnice adresate AES, autorităților naționale, instituțiilor și

¹ Grupul la nivel înalt pentru supravegherea financiară (prezidat de Jacques de Larosière, raport, 25 februarie 2009, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

² Pentru regulamentele de înființare a AES, a se vedea JO L 331, 15.12.2010, p. 12.

³ Regulamentul (UE) nr. 1092/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic (JO L 331, 15.12.2010, p. 1) (Regulamentul privind CERS).

⁴ Regulamentul (UE) nr. 1096/2010 al Consiliului din 17 noiembrie 2010 privind acordarea unor competențe specifice Băncii Centrale Europene referitoare la funcționarea Comitetului european pentru risc sistemic (JO L 331, 15.12.2010, p. 162).

agențiilor relevante, precum și principalelor părți interesate. Comisia a primit în total 137 de răspunsuri (94 la consultarea publică și 43 la consultarea specifică). În al treilea rând, Comisia a analizat contribuția oferită de către Grupul la nivel înalt pentru reexaminarea CERS⁵, precum și Avizul comun al AES privind reexaminarea CERS⁶. În plus, Comisia a luat în considerare și alte studii și rapoarte referitoare la această temă prezentate de FMI⁷. Nu în ultimul rând, au fost analizate cu atenție studiul comandat de Parlamentul European (PE) privind reexaminarea CERS⁸, Rezoluția PE cu recomandări pentru Comisie referitoare la revizuirea SESF⁹, precum și discuțiile preliminare. Bazându-se pe informațiile primite de la aceste diverse surse externe – denumite în continuare „părțile interesate” – Comisia a efectuat evaluarea prevăzută în legislația relevantă¹⁰.

Evaluarea funcționării CERS în acest moment este o sarcină complexă, din două motive principale. Pe de o parte, este dificil să se evalueze performanța CERS ca autoritate macroprudențială orientată spre viitor, astfel cum a fost creată în punctul culminant al crizei financiare, având în vedere că mandatul său principal este cel de a preveni apariția unor astfel de crize. În al doilea rând, sunt în curs de punere în aplicare două reforme semnificative ale cadrului financiar care vor avea un impact asupra rolului CERS, și anume instituirea unui mecanism unic de supraveghere (MUS)¹¹ în zona euro – și în statele membre care nu fac parte din zona euro și care au stabilit o cooperare strânsă cu BCE – și dispozițiile referitoare la instrumentele macroprudențiale din noua directivă și noul regulament privind cerințele de capital (CRD IV/CRR)¹². Cu toate acestea, următoarele secțiuni din raport se concentrează

⁵ CERS, Grupul la nivel înalt pentru reexaminarea CERS, Contribuție la reexaminarea CERS (prevăzută în Regulamentul privind CERS), martie 2013:

http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8.

⁶ Avizul comun al AES – reexaminarea Comitetului european pentru risc sistemic (CERS, 17 decembrie 2013, AES-2013-035;

https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf)

⁷ Uniunea Europeană: Publicarea documentației aferente programului de evaluare a sectorului financiar – Notă tehnică privind supravegherea macroprudențială și rolul CERS; Raportul de țară al FMI nr. 13/70, martie 2013.

⁸ Parlamentul European, Reexaminarea noului Sistem european de supraveghere financiară (SESF) – Partea 2: Activitatea Comitetului european pentru risc sistemic (CERS) [autori: Samuel McPhilemy și John Roche (Oxford Analytica)], octombrie 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 Rezoluția Parlamentului European din 11 martie 2014 cu recomandări pentru Comisie referitoare la revizuirea Sistemului European de Supraveghere Financiară (ESFS) (2013/2166(INL)):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0//RO>

¹⁰ Cf. articolul 20 din Regulamentul CERS și articolul 8 din Regulamentul (UE) nr. 1096/2010. Avizul BCE urmează să fie prezentat.

¹¹ Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit (JO L 287, 29.10.2013, p. 63) (Regulamentul de instituire a MUS).

¹² Regulamentul nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 (JO L 176, 27.6.2013, p. 1) și Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO L 176, 27.6.2013, p. 338).

asupra activităților CERS de până în prezent, evidențiind principalele puncte forte și realizări ale acestuia și identificând domeniile în care s-ar putea aduce îmbunătățiri.

2. FUNCȚIONAREA (MISIUNEA ȘI ORGANIZAREA) CERS DE LA ÎNFIINȚAREA SA

2.1. Misiunea CERS

Mandatul CERS este definit în sens larg în Regulamentul privind CERS. CERS este responsabil de supravegherea macroprudențială a sistemului financiar din Uniune, pentru a contribui la prevenirea sau reducerea riscurilor sistemice la adresa stabilității financiare care sunt rezultatul evoluțiilor din sistemul financiar. CERS contribuie la funcționarea armonioasă a pieței interne și asigură, prin urmare, faptul că sectorul financiar favorizează o creștere economică sustenabilă. Regulamentul privind CERS definește riscul sistemic drept „riscul de perturbare a sistemului financiar care poate genera consecințe negative grave pentru piața internă și economia reală. Toate tipurile de entități financiare intermediare, piețe și infrastructuri financiare pot fi importante din punct de vedere sistemic într-o anumită măsură”¹³.

Regulamentul privind CERS subliniază rolul preventiv al CERS, în sensul că acesta ar trebui „să contribuie la prevenirea riscurilor sistemice” și „să evite perioadele de dificultăți financiare la scară largă”. În plus, CERS ar trebui „să identifice și să clasifice riscurile sistemice în funcție de prioritate”.

În exercitarea mandatului său macroprudențial, CERS îndeplinește o serie de funcții-cheie, și anume monitorizarea riscurilor, evaluarea riscurilor și, în ultimă instanță, dacă este necesar, adoptarea unor avertismente și recomandări de acțiuni de remediere¹⁴. Pe lângă recomandări de politică, CERS a publicat mai multe documente referitoare la activitatea sa analitică și nu numai: tablouri de riscuri, rapoarte ale Comitetului consultativ științific (CCS) și alte documente și comentarii ocazionale, precum și două rapoarte anuale. Conform regulamentului de înființare, CERS poate emite doar avertismente și recomandări fără caracter obligatoriu, dar în cazul cărora se aplică o procedură de „acțiune sau explicații”. Utilizarea de instrumente fără caracter obligatoriu oferă CERS capacitatea de a interacționa liber cu orice autoritate publică implicată în chestiuni financiare și de a formula recomandări cu o sferă de aplicare mai largă. CERS se bazează pe influența și autoritatea sa (adică pe puterea reputației sale) pentru a se asigura că se iau măsurile adecvate ca răspuns la avertismentele și recomandările sale de politică. Avertismentele și recomandările pot fi făcute publice ca urmare a unei decizii adoptate de Consiliul general al CERS de la caz la caz. Până în prezent, CERS a publicat șapte recomandări de politică¹⁵.

¹³ Cf. articolul 2 litera (c) din Regulamentul privind CERS.

¹⁴ Cf. articolul 3 din Regulamentul privind CERS.

¹⁵ Recomandarea privind acordarea de împrumuturi în monedă străină (JO C 342, 22.11.2011, p. 1), Recomandarea privind finanțarea în dolari SUA a instituțiilor de credit (JO C 72, 10.3.2012, p. 1), Recomandarea privind mandatul macroprudențial al autorităților naționale (JO C 41, 14.2.2012, p. 2), Recomandarea privind finanțarea instituțiilor de credit (JO C 119, 25.4.2013, p. 1), Recomandarea privind fondurile de piață monetară (JO C 146, 25.5.2013, p. 1), Recomandarea privind obiectivele intermediare și instrumentele politicii macroprudențiale (JO C 170, 15.6.2013, p. 1), *Recommendation on guidance for setting countercyclical buffer rates* (Recomandarea privind orientările pentru stabilirea ratelor amortizoarelor anticiclice) (ESRB/2014/1, 30.6.2014).

După intrarea în vigoare a cadrului macroprudențial format din CRD IV/CRR la 1 ianuarie 2014, CERS a început să elaboreze un cadru analitic și organizațional pentru a-și putea asuma noile sarcini care îi sunt conferite prin legislație, și anume emiterea unor avize și/sau recomandări pentru statele membre cu privire la utilizarea noilor instrumente macroprudențiale (amortizoarele de capital anticiclice, amortizorul de risc sistemic), inclusiv posibilitatea de a impune cerințe prudențiale mai stricte în temeiul articolului 458 din CRR („clauza de flexibilitate”). În vederea operaționalizării cadrului macroprudențial, CERS a publicat în martie 2014 un raport de referință¹⁶ care oferă o primă imagine de ansamblu a noului cadru macroprudențial din UE, precum și un manual¹⁷ detaliat destinat să ofere orientări autorităților naționale pentru utilizarea noilor instrumente. BCE va juca, de asemenea, un rol important în acest domeniu în viitor. În conformitate cu articolul 5 din Regulamentul de instituire a MUS, BCE va avea competențe macroprudențiale specific în zona euro – precum și în statele membre care nu fac parte din zona euro și care au stabilit o cooperare strânsă cu BCE – și, mai ales, va putea impune amortizoare macroprudențiale mai stricte decât cele adoptate la nivel național.

2.2. Organizarea CERS

CERS are o structură organizațională complexă, care reflectă dorința de a cumula competențele necesare atât la nivel național – implicând băncile centrale și autoritățile de supraveghere naționale –, cât și la nivel european – implicând BCE, Comisia, Comitetul economic și financiar (CEF) și AES. Cadrul instituțional al CERS cuprinde un Consiliu general, un Comitet director, un Comitet consultativ tehnic (CCT) și un Comitet consultativ științific (CCS). Activitatea acestor diverse organe este sprijinită de secretariatul CERS¹⁸. Consiliul general al CERS, alcătuit în prezent din 67 de membri, este principalul organ decizional al CERS. Fiecare dintre cei 38 de membri actuali ai Consiliului general cu drept de vot¹⁹ dispune de un vot, iar Consiliul general decide de obicei cu majoritate simplă. Pentru a adopta o recomandare sau pentru a face publice un avertisment sau o recomandare, este necesară o majoritate de două treimi²⁰. Printre membrii fără drept de vot ai Consiliului general (în prezent în număr de 29) se numără câte un reprezentant la nivel înalt din cadrul autorităților naționale de supraveghere competente pentru fiecare stat membru, precum și președintele CEF. În general, modalitățile de vot din cadrul Consiliului general au fost considerate adecvate de către părțile interesate. Comitetul director, compus din 14 membri ai Consiliului general, este responsabil de pregătirea reuniunilor Consiliului general. CCT reflectă componența Consiliului general la un nivel mai tehnic. CCS a fost creat pentru a oferi o perspectivă diferită, mai științifică și cu un caracter extern mai pronunțat, asupra activității CERS. CCS

¹⁶ *Flagship Report on Macro-prudential Policy in the Banking Sector*, http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8

¹⁷ *ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*, http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9

¹⁸ Articolul 2 litera (e) din Regulamentul (UE) nr. 1096/2010.

¹⁹ Președintele și vicepreședintele BCE, guvernatorii băncilor centrale naționale, un membru al Comisiei, președintele Autorității europene de supraveghere (Autoritatea Bancară Europeană), președintele Autorității europene de supraveghere (Autoritatea Europeană pentru Asigurări și Pensii Ocupaționale), președintele Autorității europene de supraveghere (Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe), președintele și cei doi vicepreședinți ai Comitetului consultativ științific, președintele Comitetului consultativ tehnic.

²⁰ Articolul 10 din Regulamentul privind CERS.

este alcătuit din 15 membri cu o gamă largă de competențe și cunoștințe de specialitate.

CERS se bazează pe BCE pentru sprijin analitic, financiar și administrativ. În momentul creării CERS, alegerea BCE ca instituție-gazdă s-a bazat pe mai multe considerații. Obiectivul principal a fost valorificarea competențelor existente ale BCE din domeniul stabilității financiare. Aproximarea politicii macroprudențiale de funcția politicii monetare a fost, de asemenea, considerată un avantaj. Faptul că CERS ar putea beneficia de sprijin analitic, financiar și administrativ din partea BCE a fost considerat esențial pentru succesul său viitor. Mai important, CERS ar putea beneficia de vizibilitatea, independența și reputația solidă a BCE. În aceeași ordine de idei, s-a decis ca primul președinte al CERS să fie președintele BCE pentru un mandat de cinci ani. Întrucât CERS nu are competențe de constrângere, ci se bazează pe presiunea morală și pe presiunea *inter pares*, s-a considerat oportun să se aleagă o personalitate binecunoscută și credibilă pentru funcția de președinte al CERS. Clauza de reexaminare din Regulamentul privind CERS vizează în mod specific modalitățile de desemnare sau de alegere a președintelui CERS²¹.

CERS este răspunzător în fața Parlamentului și a Consiliului. CERS trebuie să ofere informații cu privire la acțiunile sale Parlamentului European și Consiliului²². Cel puțin o dată pe an, și mai frecvent în cazul unor dificultăți financiare extinse, președintele CERS este invitat la o audiere în cadrul Parlamentului European. Audiurile președintelui CERS se desfășoară, în general, după audiurile președintelui BCE. De asemenea, de cel puțin două ori pe an, președintele CERS poartă discuții verbale confidențiale cu președintele și vicepreședinții Comisiei pentru afaceri economice și monetare din cadrul Parlamentului European.

CERS face parte din SESF, iar în regulamentele de instituire s-a acordat o atenție deosebită interacțiunii dintre CERS și AES. Una dintre lecțiile principale ale crizei financiare este că, pentru a avea un sistem financiar stabil, autoritățile de supraveghere microprudențială ar trebui să interacționeze îndeaproape cu noul nivel macroprudențial. Ambii piloni ai noului sistem de supraveghere sunt esențiali pentru a realiza sinergii prețioase între nivelul micro și cel macro, a consolida reciproc impactul asupra stabilității financiare și a beneficia de un cadru de supraveghere integrat pe deplin. Interacțiunea strânsă este asigurată prin existența unor membri comuni în cadrul tuturor celor patru autorități. Regulamentele de instituire a AES²³ specifică, de asemenea, procedurile pe care AES trebuie să le urmeze pentru a da curs recomandărilor CERS și modul în care AES ar trebui să își exercite competențele pentru a garanta că recomandărilor adresate uneia sau mai multor autorități naționale de supraveghere competente li se dă curs în timp util. Cooperarea dintre CERS și AES este, de asemenea, importantă în ceea ce privește simulările de criză.

3. EVALUAREA ACTIVITĂȚII CERS: PRINCIPALELE PUNCTE FORTE ȘI DOMENII ÎN CARE SE POT ADUCE ÎMBUNĂTĂȚIRI

Părțile interesate au fost în multe privințe mulțumite de activitatea CERS din primii ani de la crearea sa. Aproape toate au subliniat importanța supravegherii macroprudențiale și nevoia de coordonare în ceea ce privește utilizarea

²¹ Cf. articolul 20 citit în coroborare cu articolul 5 din Regulamentul privind CERS.

²² Cf. articolul 19 din Regulamentul privind CERS.

²³ Cf. articolul 36 din regulamentele de instituire a AES (a se vedea nota de subsol 2).

instrumentelor macroprudențiale de către statele membre. Cu toate acestea, în general, părțile interesate consideră că este prea devreme pentru a formula o opinie motivată cu privire la impactul avertismentelor și recomandărilor CERS. CERS și-a finalizat doar cu puțin timp în urmă cadrul de evaluare a impactului și este necesar mai mult timp pentru a obține o imagine mai bună și mai aprofundată privind reacția destinatarilor.

Deși CERS este considerat un element-cheie al SESF, numeroase părți interesate au identificat domenii care necesită îmbunătățiri. Acestea vizează în principal identitatea organizațională, guvernanta internă și instrumentele disponibile (și anume avertismentele și recomandările).

3.1. PRINCIPALELE PUNCTE FORTE

Punctele forte și succesele CERS au fost evidențiate de către multe părți interesate. CERS se bazează pe o gamă largă și unică de competențe, a reușit să crească gradul de sensibilizare a factorilor de decizie cu privire la aspectele legate de stabilitatea financiară și a început să elaboreze lucrări analitice utile și promițătoare, mai ales referitoare la interconectivitate.

În ceea ce privește mandatul și competențele CERS, marea majoritate a părților interesate au fost de părere că mandatul CERS este suficient de larg, și toate părțile interesate au fost mulțumite de caracterul orientat spre viitor și preventiv al mandatului CERS. Toate părțile interesate au fost, de asemenea, mulțumite de caracterul neobligatoriu al avertismentelor și recomandărilor CERS, despre care s-a considerat că se potrivește bine cu mandatul și sfera de activitate largi ale CERS. Niciuna din părțile interesate nu a solicitat o modificare în acest domeniu. Există un larg consens asupra faptului că mecanismul „acțiune sau explicații” ar trebui să rămână o parte esențială a sistemului de avertismente și recomandări, care ar trebui să poată asigura obținerea de rezultate în timp util și în mod flexibil.

Pe tot parcursul crizei, CERS a asigurat un forum unic de discuții la cel mai înalt nivel între băncile centrale, autoritățile naționale de supraveghere și autoritățile europene cu privire la probleme de stabilitate financiară. CERS reunește o gamă largă de competențe din mai multe sectoare financiare și țări, aspect care a fost recunoscut drept un avantaj major de către numeroase părți interesate. Rolul secretariatului CERS a fost, în general, considerat pozitiv de către părțile interesate. Secretariatul a jucat un rol esențial în stabilirea procedurilor interne, în elaborarea metodelor și a instrumentelor de lucru (de exemplu, site-ul internet al CERS, aplicația IT a CERS) și în pregătirea și organizarea de reuniuni într-un mod eficace. Secretariatul a fost, de asemenea, implicat în mod activ în activitatea analitică a CERS. Resursele alocate secretariatului CERS au fost, totuși, considerate insuficiente de către unele părți interesate.

CERS a contribuit la introducerea unei dimensiuni macroprudențiale în politicile și reglementările financiare. Politica macroprudențială a fost principala inovație a raportului de Larosière. Înainte de înființarea CERS, nu exista nicio autoritate a Uniunii Europene implicate activ în supravegherea macroprudențială. În timp ce AES s-au bazat, în esență, pe activitățile deja desfășurate la nivel național, domeniul de competență al CERS era în mare parte un teritoriu necunoscut. Datorită activităților sale și, mai ales, dar nu exclusiv, prin avertismentele și recomandările sale, CERS a reușit să sensibilizeze într-o mai mare măsură factorii de decizie cu privire la riscul sistemic și la problemele legate de stabilitatea financiară.

CERS joacă un rol-cheie în crearea unui cadru macroprudențial în Uniunea Europeană. CCT este implicat activ în crearea unui cadru coerent în toate statele

membre. CCT a pregătit două recomandări în acest scop, ambele fiind adoptate și publicate de Consiliul general: una privind necesitatea de a institui autorități macroprudențiale naționale cu un mandat specific, și alta privind obiectivele și instrumentele politicilor macroprudențiale. Recomandarea privind autoritățile macroprudențiale a avut un impact foarte concret. Ca răspuns, precum și ca urmare a intrării în vigoare a CRD IV/CRR în ianuarie 2014, care impun statelor membre să numească o „autoritate desemnată” responsabilă de activarea noilor amortizoare macroprudențiale, toate statele membre au instituit sau sunt în curs de a institui autorități macroprudențiale naționale (deși ar trebui remarcat faptul că nu toate aceste autorități sunt reprezentate în prezent în CERS). Noul rol al CERS de coordonator al politicilor macroprudențiale ale statelor membre în temeiul CRD IV/CRR este conform cu obiectivul prevăzut în Regulamentul privind CERS potrivit căruia CERS ar trebui să contribuie direct la o structură de supraveghere integrată la nivelul Uniunii, necesară pentru promovarea unor reacții politice oportune și coerente la nivelul statelor membre, prevenindu-se astfel abordările divergente și îmbunătățindu-se funcționarea pieței interne. În perspectiva viitoarelor competențe macroprudențiale ale BCE în zona euro și în statele membre din afara zonei euro care au stabilit o cooperare strânsă cu BCE, va trebui să fie asigurată o interacțiune adecvată între BCE și CERS

CERS desfășoară activități de analiză importante privind aspecte macroprudențiale transversale (de exemplu, oferta bancară excedentară, interconectarea). Activitatea recentă privind canalele de contagiune prin swapurile pe riscul de credit (CDS) sau finanțarea interbancară este deosebit de interesantă în acest sens. Numeroase părți interesate au subliniat importanța acestei activități recente și sugerează dezvoltarea sa în continuare. Participarea la lucrările CERS a autorităților însărcinate cu supravegherea microprudențială, precum și participarea CERS la activitatea AES sunt esențiale pentru garantarea faptului că evaluarea riscului macroprudențial se bazează pe informații complete și exacte. Potrivit opiniei generale, cooperarea dintre CERS și AES a funcționat bine, dar multe părți interesate consideră că ar fi binevenite mai multe activități comune – de exemplu, stabilirea unui tablou comun al riscurilor. Rolul din ce în ce mai important al CERS în simulările de criză este, de asemenea, demn de menționat și a fost salutat de multe părți interesate.

Dispozițiile actuale în materie de răspundere au fost considerate corespunzătoare de către părțile interesate, întrucât permit un dialog adecvat, asigurând totodată confidențialitatea deplină a informațiilor sensibile.

3.2. DOMENIILE ÎN CARE SE POT ADUCE ÎMBUNĂTĂȚIRI

Domeniile în care se pot aduce îmbunătățiri identificate de către părțile interesate vizează în principal trei aspecte: identitatea organizațională a CERS, organizarea internă a CERS și structurile sale de lucru, precum și instrumentele și competențele de care dispune acesta, care ar putea fi extinse pentru a consolida funcția de avertizare timpurie.

3.2.1. Identitatea organizațională

Încredințarea funcției de președinte al CERS președintelui BCE pentru primii cinci ani de la crearea comitetului a permis acestuia să beneficieze de vizibilitatea, independența și reputația solidă a BCE. Având în vedere că mandatul primului președinte expiră la cinci ani după intrarea în vigoare a Regulamentului privind CERS, adică la 16 decembrie 2015, regulamentul va trebui să fie revizuit pentru a asigura claritatea juridică. Întrucât CERS nu are competențe de constrângere, ci se

bazează pe presiunea morală și pe presiunea *inter pares*, ocuparea funcției de președinte al CERS de către o personalitate binecunoscută și credibilă are un merit ridicat.

Multe părți interesate au subliniat necesitatea de a consolida identitatea CERS.

Multe părți interesate au insistat asupra necesității de a consolida autonomia CERS, permițându-i, în același timp, să se bazeze în continuare pe competențele și reputația BCE. Această chestiune a fost abordată și în rezoluția PE. În acest context, unele părți interesate au sugerat posibilitatea unei structuri cu două niveluri de conducere. CERS ar continua să fie prezidat de președintele BCE, dar s-ar crea o funcție nouă de director executiv cu normă întreagă. În timp ce președintele BCE ar continua să prezideze Consiliul general al CERS, cel mai înalt organ decizional al CERS, directorul executiv ar fi responsabil de activitatea de zi cu zi a CERS și ar putea, de asemenea, reprezenta CERS în anumite foruri importante, de exemplu în cadrul CEF. Numirea unui „președinte executiv” a fost recomandată și în rezoluția PE.

3.2.2. Organizarea internă și structurile de lucru

Potrivit majorității părților interesate, structura și modalitățile actuale de guvernare ale CERS ar putea fi îmbunătățite pentru a asigura un proces decizional mai eficient.

Dimensiunea Consiliului general ar putea fi redusă. Aproape toate părțile interesate au considerat dimensiunea mare a Consiliului general (67 de membri) drept o potențială problemă, iar unele au atras atenția și asupra dimensiunii CCT în termeni similari. Deși reunirea unei game largi de competențe este considerată, în general, un atu, multe părți interesate au evidențiat faptul că dimensiunea actuală a Consiliului general are dezavantaje în ceea ce privește desfășurarea reuniunilor și a discuțiilor, posibilitatea de a face schimb de informații confidențiale și sensibile, precum și buna desfășurare a procesului decizional. Comitetul director, a cărui dimensiune este mai redusă (și anume 14 membri ai Consiliului general), este mai potrivit pentru discutarea unor chestiuni sensibile, dar nu este abilitat să ia decizii, rolul său fiind astfel limitat la pregătirea reuniunilor Consiliului general. Unele părți interesate au sugerat că rolul Comitetului director ar putea fi consolidat prin creșterea frecvenței reuniunilor sale. Multe părți interesate au susținut că există posibilitatea de a reduce dimensiunea Consiliului general (de exemplu, limitând numărul de reprezentanți ai fiecărui stat membru la unul singur) sau de a încredința mai multe competențe Comitetului director, a cărui componență ar putea fi, de asemenea, modificată, mai ales, dar nu numai din cauza creării MUS.

Unele părți interesate au sugerat, de asemenea, că ar putea fi modificată componența Consiliului general pentru a reechilibra accentul pus de CERS pe diverse sectoare și a consolida perspectiva europeană. Membrii ar putea, de exemplu, să reprezinte mai multe instituții din același stat membru sau chiar din mai multe state membre. Un alt factor care a fost identificat ca fiind susceptibil să contribuie la o anumită „părtinire bancară” ar fi faptul că personalul secretariatului CERS provine din băncile centrale, acesta având tendința firească de a se axa mai mult pe aspecte bancare (majoritatea băncilor centrale naționale sunt responsabile de supravegherea bancară) decât pe alte sectoare financiare. Trebuie să se recunoască, de asemenea, faptul că băncile sunt, de regulă, principalele surse de risc sistemic, astfel încât accentul este motivat și de riscul mai ridicat pe care îl generează sectorul bancar.

S-a sugerat posibilitatea de a revizui componența celor două comitete consultative. Răspunsurile primite în cursul consultării privind activitatea celor două comitete consultative au fost ambivalente. În ceea ce privește CCT, mulți

respondenți au apreciat comitetul pentru furnizarea de contribuții periodice la programul de lucru al Consiliului general al CERS. Cu toate acestea, alții au evidențiat faptul că este prea orientat către sectorul bancar și că abordarea sa cu privire la riscul sistemic prezintă o anumită părtinire națională. S-a sugerat că numărul membrilor CCT ar putea fi redus, reflectând soluția care ar putea fi reținută pentru Consiliul general. În ceea ce privește CCS, părțile interesate au remarcat contribuțiile sale mai puțin frecvente decât cele ale CCT. Cu toate acestea, pe fond, activitatea sa este considerată, în general, mai inovatoare și mai neconvențională decât cea a CCT. Unii respondenți au sugerat fuzionarea celor două comitete consultative, astfel încât să se combine metoda de lucru a CCT și abordarea inovatoare a CCS.

3.2.3. *Setul de instrumente al CERS*

Multe părți interesate consideră că interacțiunea și comunicarea CERS cu alte instituții și organisme este perfectibilă și depinde într-o măsură prea mare de instrumentele formale reprezentate de avertismente și recomandări.

Părțile interesate au solicitat o transparență sporită ca mijloc de consolidare a mecanismului „acțiune sau explicații” (de exemplu, publicarea avertismentelor și recomandărilor, mai multă transparență privind măsurile ulterioare luate de destinatari etc.).

Părțile interesate au sugerat, de asemenea, că mecanismul „acțiune sau explicații” ar putea fi consolidat printr-o interacțiune mai bună cu alte organisme europene, în special CEF. O interacțiune mai bună și mai timpurie ar putea spori impactul acțiunilor CERS și ar sensibiliza statele membre cu privire la efectul deciziilor lor de politică asupra stabilității financiare. Unele contribuții – în special raportul experților la nivel înalt din CCT și CCS – au subliniat faptul că un director executiv cu normă întreagă al CERS²⁴ ar putea contribui la o mai bună interacțiune cu potențialii destinatari într-un stadiu incipient, permițând astfel creșterea eficacității acțiunii CERS.

În ceea ce privește intervenția CERS în domeniul legislației, unele părți interesate au sugerat că aceasta ar putea fi mai bine concepută cu scopul de a evita implicarea într-un stadiu foarte avansat al procesului legislativ sau chiar după ce legislația a fost adoptată. Prevederea unei contribuții timpurii ar putea evita ineficiențele cauzate de o implicare târzie - așa cum s-a întâmplat în cazul CRD IV/CRR. În acest context, s-a susținut că implicarea CERS ar putea fi limitată la identificarea domeniilor în care ar trebui luate măsuri legislative. Alte părți interesate au propus ca CERS să poată fi consultat înainte de adoptarea unei propuneri legislative în domeniul stabilității financiare.

Conform opiniei exprimate de părțile interesate, comunicările externe ale CERS ar putea fi îmbunătățite. Rolul CERS este de a monitoriza și a evalua riscurile la adresa sistemului financiar, dar instituția se bazează pe alte organisme și pe statele membre să pună în aplicare politici macroprudențiale pentru a atenua aceste riscuri. Performanța sa depinde, prin urmare, de cât de bine gestionează relațiile cu alte părți interesate și cu statele membre. CERS se bazează, de asemenea, pe informații de la aceste organisme pentru a-și putea desfășura activitatea. Unele părți interesate consideră că se pot îmbunătăți calitatea și promptitudinea atât ale comunicărilor emise de CERS pe plan intern, cu alte organisme ale SESF și cu Sistemul European

²⁴ A se vedea secțiunea 3.2.1 de mai sus.

al Băncilor Centrale (SEBC), cât și ale celor destinate omologilor internaționali (Consiliul de supraveghere a stabilității financiare din SUA, Consiliul pentru stabilitate financiară, Comitetul de supraveghere bancară de la Basel, FMI), participanților pe piață și publicului larg. Rolul potențial al unui director executiv cu normă întreagă ar putea contribui la creșterea vizibilității CERS și ar putea facilita o strategie de comunicare mai proactivă și mai coerentă.

Părțile interesate au constatat necesitatea de a îmbunătăți procedurile pentru schimbul de informații dintre CERS și AES în cadrul SESF. Procedura de aprobare prin care CERS primește date este îndelungată și detaliată, ceea ce poate afecta promptitudinea și impactul contribuției sale. Numeroase etape de aprobare sunt duplicate. S-a susținut că aceste proceduri ar trebui să fie raționalizate pentru a îmbunătăți eficiența și eficacitatea. Accesarea cu întârziere a datelor înseamnă că CERS ar putea să nu fie în măsură să emită avertismente și recomandări înainte ca riscurile să se concretizeze, fapt care ar putea afecta capacitatea sa de avertizare timpurie.

Setul de instrumente al CERS ar putea fi extins pentru a include mai multe „competențe necoercitive”. CERS a emis o serie de recomandări formale în ultimii trei ani. Promptitudinea recomandărilor CERS a fost criticată de unele părți interesate, unele recomandări fiind prezentate tardiv și, într-un caz, după ce se luaseră deja măsuri pentru soluționarea problemei respective. Procedura de adoptare a recomandărilor CERS de către Consiliul general și faptul că recomandările CERS sunt elaborate într-un mod foarte formal au fost identificate ca posibilele surse de întârziere. Uneori, destinatarii le-au perceput ca fiind prea formale, ceea ce i-a determinat să adopte o atitudine defensivă ca reacție la acestea. O abordare mai progresivă ar putea spori impactul acțiunii CERS și i-ar putea permite să inițieze un dialog constructiv cu potențialii destinatari într-un stadiu incipient. S-ar putea extinde opțiunile prin care CERS să exercite mai multă „putere necoercitivă”, de exemplu prin intermediul unor scrisori publicate sau declarații publice ca mijloc de sporire a flexibilității funcției de avertizare timpurie. S-a sugerat că existența unui director executiv cu normă întreagă al CERS ar putea juca un rol pozitiv în acest sens prin sporirea vizibilității CERS și, prin urmare, a capacității sale de influență înainte de emiterea avertismentelor și recomandărilor formale.

4. CONCLUZIE

Având în vedere înființarea recentă a CERS, este dificil să se evalueze performanța sa ca autoritate macroprudențială orientată spre viitor. Cu toate acestea, răspunsurile primite de Comisie de la părțile interesate arată că, în primii trei ani de existență, CERS a reușit să se afirme ca o componentă esențială a cadrului european de supraveghere. Părțile interesate au recunoscut că CERS a oferit un forum unic pentru discuții referitoare la probleme de stabilitate financiară pe tot parcursul crizei și că acesta a sensibilizat factorii de decizie privind dimensiunea macroprudențială a politicilor și reglementărilor financiare. CERS rămâne o componentă importantă a SESF.

Ținând cont de aceste realizări, trebuie să se atragă atenția totuși asupra unor aspecte importante ale cadrului CERS, cu scopul de a îmbunătăți eficiența activității de supraveghere macroprudențială la nivelul UE.

Unele îmbunătățiri pot fi puse în aplicare pe termen scurt de către CERS și nu ar necesita nicio modificare a cadrului legislativ. Acest lucru este valabil în ceea ce privește, de exemplu:

- **O strategie de comunicare mai proactivă și o interacțiune mai timpurie cu potențialii destinatari.** Aceasta ar putea include, în special, un schimb mai bun de informații cu CEF și o implicare mai puternică a CERS în cadrul discuțiilor și reuniunilor CEF. CERS ar putea, de asemenea, să utilizeze într-o mai mare măsură „competențe necoercitive”, de exemplu prin intermediul unor scrisori publicate sau declarații publice, ca mijloc de sporire a flexibilității funcției de avertizare timpurie înainte de emiterea eventualelor avertismente și recomandări formale.

- **O frecvență mai mare a reuniunilor Comitetului director.** Aceasta ar putea fi o modalitate de consolidare a rolului Comitetului director, permițându-i să monitorizeze mai îndeaproape activitatea structurilor de lucru ale CERS între reuniunile Consiliului general.

- **Reducerea caracterului formal al elaborării recomandărilor CERS.** Aceasta ar putea contribui la scurtarea termenelor de adoptare a recomandărilor CERS și să spori reactivitatea comitetului, consolidându-i astfel funcția de avertizare timpurie.

- **O reechilibrare a accentului dincolo de riscurile bancare.** CERS a început să își lărgască perspectiva și s-a ocupat în ultimul timp din ce în ce mai mult de aspecte nebancale. Această tendință este binevenită și ar trebui continuată, deoarece este important să se mențină dimensiunea transsectorială a mandatului CERS.

În același timp, multe probleme identificate de părțile interesate ca necesitând o atenție suplimentară vizează chiar regulamentele de înființare a CERS. Acest lucru s-ar aplica în special dispozițiilor referitoare la președinte (președintele BCE fiind numit pentru primul mandat de cinci ani, și anume până la 16 decembrie 2015), creării unei funcții de director executiv cu normă întreagă, modificării structurii decizionale (de exemplu, modificarea componenței Consiliului general și a Comitetului director, reducerea numărului de membri ai Consiliului general, creșterea competențelor de decizie ale Comitetului director etc.). Comisia intenționează să examineze în continuare aspectele tehnice și juridice ale diverselor probleme ridicate și să inițieze lucrări pregătitoare pentru a evalua posibilele modalități de soluționare a acestor probleme. În cadrul acestui demers se vor examina în special:

- **Identitatea organizațională:** trebuie să se sporească vizibilitatea și autonomia CERS, permițându-i totodată să beneficieze în continuare de reputația și competențele BCE. Comisia va continua să reflecteze asupra acestei chestiuni. Posibilitatea unei structuri de conducere cu două niveluri, cu președintele BCE drept președinte și un nou director executiv cu normă întreagă responsabil de activitățile de zi cu zi ale CERS, este o opțiune care ar putea fi explorată mai în detaliu.

- **Guvernanța internă:** Structura internă actuală a CERS ar putea fi îmbunătățită. Mai precis, s-ar putea raționaliza procedurile decizionale în care sunt implicate Consiliul general și Comitetul director prin reducerea dimensiunii Consiliului general și/sau delegarea/transferarea mai multor competențe către Comitetul director. S-ar putea îmbunătăți, de asemenea, eficiența și eficacitatea comitetelor consultative ce asigură asistență.

- **Setul de instrumente:** CERS a emis o serie de avertismente și recomandări formale în ultimii trei ani. Cu toate acestea, există posibilitatea de a extinde setul de instrumente al CERS astfel încât acesta să exercite o „putere necoercitivă” sporită, pentru a crește flexibilitatea și a favoriza intervenția timpurie. Pe de altă parte, s-ar putea preciza mai clar rolul CERS în ceea ce privește modificările legislative.

Activitatea tehnică și juridică pe care o va desfășura Comisia va putea să ia în considerare elementele importante ale arhitecturii financiare globale care nu sunt încă funcționale: diferenții piloni ai uniunii bancare nu sunt încă pe deplin stabiliți, procesul de instituire a unor autorități macroprudențiale naționale este în curs de desfășurare în statele membre, iar responsabilitatea macroprudențială din cadrul BCE/MUS este în curs de stabilire. Înainte de a putea propune orice eventuală măsură legislativă privind reformarea CERS, este necesară mai multă claritate în privința tuturor acestor elemente, deoarece ele vor afecta în mod clar conceperea propunerii.