



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.8.2014
COM(2014) 508 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
o poslanstvu in organizaciji Evropskega odbora za sistemska tveganja (ESRB)

{SWD(2014) 260 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o poslanstvu in organizaciji Evropskega odbora za sistemska tveganja (ESRB)

1. UVOD

Svetovna finančna kriza leta 2008 je izpostavila pomanjkljivosti v regulativnem in nadzornem okviru Evropske unije. Nadzor je bil razdrobljen v okviru nacionalnih meja, premalo je bil osredotočen na medsebojno odvisnost znotraj finančnega sistema, primanjkovalo je izmenjave informacij in usklajevanja med nadzorniki, prav tako je bilo premalo poudarka na makrobonitetnemu nadzoru. Na podlagi priporočil iz de Larosièrjevega poročila iz leta 2009¹ je bil leta 2010 ustanovljen nov organ, zadolžen za makrobonitetni nadzor na ravni EU, in sicer Evropski odbor za sistemska tveganja (v nadaljnjem besedilu: ESRB), ki je del novega Evropskega sistema finančnega nadzora (v nadaljnjem besedilu: ESFS), ki zajema tudi tri evropske organe za izvajanje sektorskega mikrobonitetnega nadzora, in sicer evropske nadzorne organe².

V skladu s členom 20 uredbe o ustanovitvi ESRB³ to poročilo vsebuje pregled poslanstva in organizacije ESRB, vključno z vprašanji v zvezi z imenovanjem predsednika ESRB ob upoštevanju izkušenj iz preteklih treh letih. V skladu s členom 5(1) navedene uredbe je predsednik Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu ECB) imenovan za predsednika ESRB za obdobje petih let po začetku veljavnosti navedene uredbe, tj. 16. decembra 2010. Za poznejša obdobja je predsednik ESRB imenovan v skladu s postopkom, ki se mora določiti. To poročilo je tudi odziv na zahtevo o poročanju iz člena 8 druge uredbe o ESRB⁴, ki opredeljuje način podpore ECB za ESRB.

Zaradi doslednosti in ker so štirje organi del istega nadzornega sistema, se je Komisija odločila vzporedno pregledati ESRB in evropske nadzorne organe, da bi hkrati sprejela in objavila dve poročili o pregledu, pri čemer eno zajema ESRB, drugo pa evropske nadzorne organe. Namen tega poročila je oceniti poslanstvo in organizacijo ESRB od njegove ustanovitve v skladu s klavzulami o pregledu iz dveh uredb o ESRB. Komisija je poleg lastnih izkušenj, ki jih je pridobila s sodelovanjem v splošnem odboru ESRB in drugih vodstvenih ali svetovalnih odborov ESRB, za pregled ESRB informacije pridobila iz različnih virov. Najprej je 24. maja 2013 preučila dokaze iz javne obravnave o pregledu ESRB. Nato je ocenila povratne informacije, ki jih je prejela v posvetovalnem postopku, ki je potekal med 26. aprilom in 31. julijem 2013. Ta postopek je obsegal javno in usmerjeno

¹ Skupina na visoki ravni za finančni nadzor, (ki ji je predsedoval Jacques de Larosière), poročilo, 25. februar 2009; http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

² Za uredbe o ustanovitvi evropskih nadzornih organov glej UL L 331, 15.12.2010, str. 12.

³ Uredba (EU) št. 1092/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o makrobonitetnem nadzoru nad finančnim sistemom Evropske unije in ustanovitvi Evropskega odbora za sistemska tveganja (UL L 331, 15.12.2010, str. 1) (uredba o ESRB).

⁴ Uredba Sveta (EU) št. 1096/2010 z dne 17. novembra 2010 o dodelitvi posebnih nalog Evropski centralni banki v zvezi z delovanjem Evropskega odbora za sistemska tveganja (UL L 331, 15.12.2010, str. 162).

posvetovanje, vključno s podrobnejšimi in tehničnimi vprašanji, namenjenimi evropskim nadzornim organom, nacionalnim organom, ustreznim institucijam in agencijam ter ključnim interesnim skupinam. Komisija je skupaj prejela 137 odzivov (94 na javno posvetovanje in 43 na usmerjeno posvetovanje). Komisija je preučila tudi prispevek Skupine na visoki ravni ESRB za pregled ESRB⁵ in skupno mnenje evropskih nadzornih organov o pregledu ESRB⁶. Poleg tega je upoštevala druge študije in poročila o tej zadevi, ki jih je predstavil Mednarodni denarni sklad (v nadaljnjem besedilu: MDS)⁷. Pozorno je preučila tudi študijo o pregledu ESRB, ki jo je naročil Evropski parlament⁸, resolucija Evropskega parlamenta s priporočili Komisiji o pregledu ESFS⁹ ter predhodne razprave. Glede na prispevke teh različnih zunanjih virov, ki se bodo v nadaljevanju imenovali preprosto „interesne skupine“, je Komisija nadaljevala z oceno, ki jo zahteva ustrezna zakonodaja¹⁰.

Ocenjevanje delovanja ESRB je na tej točki zapletena naloga iz dveh razlogov. Prvič, težko je oceniti uspešnost ESRB kot v prihodnost usmerjenega organa za makrobonitetni nadzor, saj je bil ta odbor ustanovljen na vrhuncu finančne krize, njegova glavna naloga pa je ravno preprečiti pojav take krize. Drugič, obstajata dve pomembni reformi finančnega okvira v postopku izvajanja, ki bosta vplivali na vlogo ESRB, in sicer vzpostavitev enotnega mehanizma nadzora (EMN)¹¹ v euroobmočju ter v državah članicah zunaj euroobmočja, ki so vzpostavile tesno sodelovanje z ECB, ter določbe v zvezi z makrobonitetnimi instrumenti v novi direktivi in uredbi o kapitalskih zahtevah (CRD IV/CRR)¹². Kljub temu se oddelki v

⁵ ESRB, skupina na visoki ravni za pregled ESRB, prispevek k pregledu ESRB (predviden v uredbi o ESRB), marec 2013:

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

⁶ Skupno mnenje evropskih nadzornih organov – pregled Evropskega odbora za sistemska tveganja (ESRB), 17. december 2013, ESAs-2013-035; https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_re_view.pdf.

⁷ Evropska unija: Objava dokumentacije ocenjevalnega programa finančnega sektorja – tehnično obvestilo o makrobonitetnem nadzoru in vlogi ESRB; Poročilo Mednarodnega denarnega sklada o posameznih državah št. 13/70; marec 2013.

⁸ Evropski parlament, pregled novega evropskega sistema finančnega nadzora (ESFS) – del 2: Delo Evropskega odbora za sistemska tveganja (ESRB) (avtorja: Samuel McPhilemy in John Roche (Oxford Analytica)), oktober 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 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. marca 2014 s priporočili Komisiji o pregledu Evropskega sistema finančnega nadzora (ESFS) (2013/2166(INL)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0//SL>.

¹⁰ Glej člen 20 uredbe o ESRB in člen 8 Uredbe Sveta (ES) št. 1096/2010. Pričakuje se mnenje ECB.

¹¹ Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63) (uredba o ustanovitvi EMN).

¹² Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1) ter Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih

nadaljevanju poročila osredotočajo na dosedanje dejavnosti ESRB, pri čemer poudarjajo glavne prednosti in dosežke ter opredeljujejo področja za morebitno izboljšanje.

2. DELOVANJE ESRB (POSŁANSTVO IN ORGANIZACIJA) OD USTANOVITVE

2.1. Poslanstvo ESRB

Naloge ESRB so v širšem smislu opredeljene v uredbi o ESRB. ESRB je odgovoren za makrobonitetni nadzor nad finančnim sistemom v Uniji, da bi pripomogel k preprečitvi ali ublažitvi sistemskih tveganj za finančno stabilnost, ki so posledica dogajanj znotraj finančnega sistema. Prispeva k nemotenemu delovanju notranjega trga in s tem zagotavlja, da finančni sektor spodbuja trajnostno gospodarsko rast. Uredba o ESRB opredeljuje sistemsko tveganje kot „tveganje motenj v finančnem sistemu, ki ima lahko resne negativne posledice za notranji trg in realno gospodarstvo. Vse vrste finančnih posrednikov, trgov in infrastrukture so lahko do neke mere sistematično pomembne“¹³.

Uredba o ESRB poudarja preventivno vlogo ESRB, v okviru katere naj bi „pripomogel k preprečitvi sistemskih tveganj“ in zagotovil da bi se „izognili obdobjem obsežnejših finančnih težav“. Poleg tega je naloga ESRB, da „ugotavlja sistemska tveganja in jih razvršča po prednosti“.

*ESRB v okviru izpolnjevanja svojega nalog v zvezi z makrobonitetnim nadzorom izvaja številne ključne funkcije, in sicer spremljanje tveganja, ocenjevanje tveganja in po potrebi tudi sprejemanje opozoril in priporočil za korektivne ukrepe*¹⁴. Poleg priporočil politike je ESRB izdal več dokumentov v zvezi s svojim delovanjem in analitičnim delom: četrtletne prikaze tveganja, poročila svetovalnega znanstvenega odbora in druge občasne dokumente in komentarje, pa tudi dve letni poročili. V skladu z uredbo o ESRB lahko slednji izda le tista opozorila in priporočila, ki niso zavezujoča in za katera velja postopek „ukrepaj ali pojasni“. Uporaba nezavezujočih instrumentov ESRB omogoča, da svobodno komunicira z vsakim javnim organom, ki ga zadevajo finančna vprašanja, in zagotovi večji obseg pri oblikovanju morebitnih priporočil. ESRB na podlagi svojega vpliva in avtoritete (tj. moči ugleda) zagotavlja, da se sprejmejo ustrezni ukrepi kot odziv na njegova opozorila in priporočila politike. Opozorila in priporočila se lahko na podlagi sklepa splošnega odbora ESRB javno objavijo po posameznih primerih. ESRB je do zdaj izdal sedem priporočil politike¹⁵.

podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

¹³ Glej člen 2(c) uredbe o ESRB.

¹⁴ Glej člen 3 uredbe o ESRB.

¹⁵ Priporočilo o dajanju posojil v tujih valutah (UL C 342, 22.11.2011, str. 1); priporočilo o financiranju v ameriških dolarjih (UL C 72, 10.3.2012, str. 1); priporočilo o makrobonitetnem mandatu nacionalnih organov (UL C 41, 14.2.2012, str. 2); priporočilo o financiranju kreditnih institucij (UL C 119, 25.4.2013, str. 1); priporočilo o skladih denarnega trga (UL C 146, 25.5.2013, str. 1); priporočilo o vmesnih ciljih in instrumentih makrobonitetne politike (UL C 170, 15.6.2013, str. 1); priporočilo o smernicah za določanje stopenj proticikličnih blažilnikov (ESRB/2014/1; 30.6.2014).

Z začetkom veljavnosti makrobonitetnega okvira CRD IV/CRR 1. januarja 2014 ESRB razvija analitičen in organizacijski okvir, da bi lahko prevzel nove naloge, ki mu jih nalaga zakonodaja, to so priprava mnenj in/ali priporočil državam članicam v zvezi z uporabo novih makrobonitetnih orodij (tj. proticikličnih kapitalskih blažilnikov, blažilnikov sistemskega tveganja), vključno z možnostjo uvedbe strožjih bonitetnih zahtev v skladu s členom 458 CRR („klavzula o fleksibilnosti“). ESRB je z namenom operacionalizacije makrobonitetnega okvira marca 2014 izdal vodilno poročilo¹⁶, ki je vsebovalo prvi pregled novega makrobonitetnega okvira v EU, pa tudi izčrpen priročnik¹⁷, katerega namen je zagotoviti navodila za nacionalne organe pri uporabi novih instrumentov. ECB bo prav tako imel v prihodnosti ključno vlogo na tem področju. V skladu s členom 5 uredbe o ustanovitvi EMN bo imela ECB posebne makrobonitetne pristojnosti v euroobmočju, pa tudi v državah članicah zunaj euroobmočja, ki so vzpostavile tesno sodelovanje z ECB, in bo zlasti lahko uvedla strožje makrobonitetne blažilnike od tistih, sprejetih na nacionalni ravni.

2.2. Organizacija ESRB

ESRB ima zapleteno organizacijsko strukturo, kar je izraz prizadevanja, da bi zbrali potrebno strokovno znanje tako na nacionalni ravni (vključno z nacionalnimi centralnimi bankami in nadzorniki) kot tudi na evropski ravni (vključno z ECB, Komisijo, Ekonomsko-finančnim odborom in evropskimi nadzornimi organi). Institucionalni okvir ESRB sestavljajo splošni odbor, pripravljalni odbor, svetovalni tehnični odbor in svetovalni znanstveni odbor. Delo teh različnih forumov podpira sekretariat ESRB¹⁸. Splošni odbor ESRB trenutno sestavlja 67 članov in je glavni organ odločanja ESRB. Vsak od 38 članov splošnega odbora z glasovalno pravico¹⁹ ima en glas, pri čemer se splošni odbor običajno odloči v skladu z navadno večino. Za sprejetje priporočila ali javno objavo opozorila ali priporočila je potrebna dvotretjinska večina²⁰. Člane splošnega odbora brez glasovalnih pravic (trenutno je članov 29) sestavljajo po en predstavnik na visoki ravni na državo članico iz pristojnega nacionalnega nadzornega organa in pa predsednik Ekonomsko-finančnega odbora. Na splošno interesne skupine menijo, da so načini glasovanja znotraj splošnega odbora ustrezni. Pripravljalni odbor, ki ga sestavlja 14 članov splošnega odbora, je odgovoren za pripravo sej splošnega

¹⁶ Flagship Report on Macro-prudential Policy in the Banking Sector (Vodilno poročilo o makrobonitetni politiki v bančnem sektorju); 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 (Priročnik ESRB o operacionalizaciji makrobonitetne politike v bančnem sektorju); http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9.

¹⁸ Člen 2(e) Uredbe Sveta (EU) št. 1096/2010.

¹⁹ Predsednik in podpredsednik ECB; guvernerji nacionalnih centralnih bank; član Komisije; predsednik evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ); predsednik evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine); predsednik evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge); predsednik in podpredsednika svetovalnega znanstvenega odbora; predsednik svetovalnega tehničnega odbora.

²⁰ Člen 10 uredbe o ESRB.

odbora. Svetovalni tehnični odbor odraža zgradbo splošnega odbora na bolj tehnični ravni. Svetovalni znanstveni odbor je bil ustanovljen zato, da bi delu ESRB zagotovil drugačno in bolj zunanjo znanstveno perspektivo. Sestavlja ga 15 članov, ki predstavljajo širok razpon spretnosti in strokovnega znanja.

ESRB od ECB pričakuje analitično, finančno in upravno podporo. Ob ustanovitvi ESRB je izbira ECB kot institucije gostiteljice temeljila na številnih premislekih. Osnovni cilj je bil črpati iz obstoječega strokovnega znanja ECB na področju finančne stabilnosti. Prav tako se je za prednost štelo, da je makrobonitetna politika blizu funkciji denarne politike. Dejstvo, da bi ESRB lahko prejemal analitično, finančno in upravno podporo ECB, se je štelo za ključno za njegovo uspešnost v prihodnosti. Še pomembneje pa je, da bi ECB lahko ESRB zagotovila prepoznavnost, neodvisnost in velik ugled. V tem okviru se je sklenilo, da bo prvi predsednik ESRB tudi predsednik ECB za obdobje petih let. Ker ESRB nima zavezujočih pooblastil, ampak se zanaša na moralno pregovarjanje in medsebojni pritisk, se je štelo za primerno, da se za predsednika ESRB izbere poznana in zanesljiva oseba. Klavzula o pregledu v uredbi o ESRB posebej navaja postopke za imenovanje ali izvolitev predsednika ESRB²¹.

ESRB je odgovoren Parlamentu in Svetu. O svojem delovanju mora obveščati Evropski parlament in Svet²². Najmanj enkrat na leto, pogosteje pa v primeru vsesplošne finančne krize, je predsednik ESRB povabljen na predstavitev v Evropskem parlamentu. Predstavitve predsednika ESRB na splošno potekajo istočasno kot predstavitve predsednika ECB. Predsednik ESRB vsaj dvakrat letno tudi zaupno ustno razpravlja s predsednikom in podpredsedniki Odbora za ekonomske in monetarne zadeve Evropskega parlamenta.

ESRB je del ESFS in v uredbah o ustanovitvi je bila posebna pozornost namenjena interakciji med ESRB in evropskimi nadzornimi organi. Ena od najpomembnejših lekcij finančne krize je bila, da morajo biti za stabilen finančni sistem mikrobonitetni nadzorniki tesno povezani z novo makrobonitetno ravno. Oba stebra novega nadzornega sistema sta ključna za doseganje dragocenih sinergij med mikro- in makroravnjo, da se medsebojno okrepijo učinki na finančno stabilnost in zagotovi popolnoma povezan nadzorni okvir. Tesna povezanost se zagotovi z navzkrižnim članstvom med štirimi organi. Uredbe o ustanovitvi evropskih nadzornih organov²³ določajo tudi postopke, ki jih morajo evropski nadzorni organi upoštevati pri ukrepanju na podlagi priporočila ESRB, in način, kako naj uporabijo svoja pooblastila za zagotovitev pravočasnega upoštevanja priporočil, naslovljenih na enega ali več pristojnih nacionalnih nadzornih organov. Na področju testiranja izjemnih situacij je prav tako pomembno sodelovanje med ESRB in evropskimi nadzornimi organi.

²¹ Glej člen 20 v povezavi s členom 5 uredbe o ESRB.

²² Glej člen 19 uredbe o ESRB.

²³ Glej člen 36 uredb o ustanovitvi evropskih nadzornih organov (glej opombo 2).

3. OCENA DELA ESRB: GLAVNE PREDNOSTI IN PODROČJA ZA IZBOLJŠANJE

Interesne skupine so bile v številnih pogledih zadovoljne z delom ESRB v prvih letih po njegovi ustanovitvi. Skoraj vsi so poudarili pomen makrobonitetnega nadzora in potrebo po usklajevanju držav članic pri uporabi makrobonitetnih orodij. Vendar so na splošno menili, da je prezgodaj za oblikovanje utemeljenega mnenja o učinku opozoril in priporočil ESRB. ESRB je ravno končal svoj okvir za ocene učinka in potrebno je več časa, da se oblikuje boljše in bolj poglobljeno stališče o odzivu naslovnikov.

Čeprav ESRB velja za ključni sestavni del ESFS, je več interesnih skupin ugotovilo področja, na katerih so potrebne izboljšave. Ta so predvsem povezana s organizacijsko identiteto, notranjim upravljanjem in razpoložljivimi orodji (tj. opozorila in priporočila).

3.1. GLAVNE PREDNOSTI

Prednosti in uspehe ESRB je izpostavilo več interesnih skupin. ESRB se opira na enkratno in obsežno strokovno znanje, uspešno je povečal ozaveščenost o zadevah finančne stabilnosti med oblikovalci politik in začel je razvijati uporabno in obetavno analitično delo, zlasti o medsebojni povezanosti.

Kar zadeva naloge in pooblastila ESRB, se je velika večina interesnih skupin strinjala, da so bile naloge ESRB dovolj široke, vse pa so bile zadovoljne, da je narava nalog ESRB usmerjena v prihodnost in preprečevanje. Vse interesne skupine so bili tudi zadovoljne z nezavezujočo naravo opozoril in priporočil ESRB, ki se je po njihovem mnenju dobro ujemala z razponom nalog in področjem delovanja ESRB. Na tem področju nobena interesna skupina ni pozvala k spremembi. Obstaja široko soglasje, da mora mehanizem „ukrepaj ali pojasni“ ostati ključni del sistema opozoril in priporočil, ki mora biti zmožen zagotoviti rezultate pravočasno in na prilagodljiv način.

ESRB je ves čas krize zagotavljal edinstven forum za razprave o vprašanjih finančne stabilnosti na najvišji ravni med centralnimi bančniki, nacionalnimi nadzorniki in evropskimi organi. ESRB združuje zelo široko strokovno znanje med finančnimi sektorji in državami, kar je bila po mnenju mnogih interesnih skupin glavna prednost. Vloga sekretariata ESRB je pri interesnih skupinah na splošno veljala za pozitivno. Imel je ključno vlogo pri vzpostavljanju notranjih postopkov, razvijanju delovnih metod in orodij (npr. spletno mesto ESRB, aplikacija IT ESRB) ter učinkoviti pripravi in organiziranju sej. Bil je tudi dejavno udeležen pri analitičnem delu ESRB. Vendar so nekatere interesne skupine menile, da so bila sredstva, dodeljena sekretariatu ESRB, nezadostna.

ESRB je prispeval k uvedbi makrobonitetne razsežnosti finančnih politik in uredb. Makrobonitetna politika je bila glavna novost v de Larosièrjevem poročilu. Pred ustanovitvijo ESRB v Evropski uniji ni bilo organa, ki bi dejavno sodeloval pri makrobonitetnem nadzoru. Medtem ko so evropski nadzorni organi zlasti nadaljevali dejavnosti, ki so bile že izvedene na nacionalni ravni, je bilo področje pristojnosti ESRB v veliki meri nedoločeno. ESRB je s svojimi dejavnostmi, med

drugim zlasti s svojimi opozorili in priporočili, uspel doseči, da oblikovalci politik bolj upoštevajo sistemsko tveganje in pomisleke glede finančne stabilnosti.

ESRB ima ključno vlogo pri vzpostavitvi makrobonitetnega okvira v Evropski uniji. Svetovalni tehnični odbor dejavno sodeluje pri vzpostavljanju doslednega okvira v državah članicah. V zvezi s tem je pripravil dve priporočili, ki ju je sprejel in izdal splošni odbor: eno o nujnosti vzpostavitve nacionalnih makrobonitetnih organov s posebnimi nalogami, drugo pa o ciljih in instrumentih makrobonitetnih politik. Priporočilo o makrobonitetnih organih je imelo zelo oprijemljiv učinek. Na podlagi tega, pa tudi zaradi začetka veljavnosti CRD IV/CRR januarja 2014, v skladu s katerima morajo države članice imenovati „imenovani organ“, zadolžen za aktiviranje novih makrobonitetnih blažilnikov, so vse države članice ustanovile nacionalne makrobonitetne organe ali pa jih še ustanavljajo (čeprav je treba poudariti, da trenutno niso vsi navedeni organi zastopani v ESRB). Nova vloga ESRB kot koordinatorja makrobonitetnih politik držav članic v okviru CRD IV/CRR je skladna s ciljem iz uredbe o ESRB, da mora neposredno prispevati k povezani nadzorni strukturi Unije, ki je potrebna za spodbujanje pravočasnih in doslednih odzivov politike med državami članicami, s čimer preprečuje različne pristope in izboljšuje delovanje notranjega trga. Ob upoštevanju prihodnjih makrobonitetnih pristojnosti ECB v euroobmočju in državah članicah zunaj euroobmočja, ki so vzpostavile tesno sodelovanje z ECB, bo treba zagotoviti ustrezno povezanost med ECB in ESRB.

ESRB razvija pomembno analitično delo o medsektorskih makrobonitetnih vprašanjih (npr. o bančništvu, medsebojni povezanosti). V zvezi s tem je zlasti zanimivo nedavno delo o škodljivih vplivih, ki se širijo prek zamenjav kreditnega tveganja ali medbančnih posojil. Veliko interesnih skupin je poudarilo pomen tega nedavnega dela in predlaga, da ga je treba nadalje razviti. Sodelovanje makrobonitetnih nadzornikov pri delu ESRB, pa tudi sodelovanje ESRB pri delu evropskih nadzornih organov sta ključna za zagotovitev, da ocena makrobonitetnega tveganja temelji na celovitih in točnih informacijah. Na splošno se sodelovanje med ESRB in evropskimi nadzornimi organi ocenjuje kot dobro, vendar bi veliko interesnih skupin želelo več skupnega dela, npr. vzpostavitev skupnega prikaza tveganja. Vedno večja vloga ESRB pri testiranju izjemnih situacij je prav tako pomembna in jo je pozdravilo veliko interesnih skupin.

Sedanja ureditev glede odgovornosti se je interesnim skupinam zdela primerna, saj omogoča resničen dialog, hkrati pa zagotavlja popolno zaupnost glede občutljivih informacij.

3.2. PODROČJA, KI JIH JE TREBA IZBOLJŠATI

Področja, ki bi se lahko izboljšala, se po ugotovitvah interesnih skupin nanašajo zlasti na tri vidike: organizacijsko identiteto ESRB, notranjo organizacijo ESRB in njene delovne strukture ter orodja in pooblastila, ki jih ima na voljo in ki bi se lahko razširila, da bi se izboljšala funkcija zgodnjega opozarjanja.

3.2.1. Organizacijska identiteta

Funkcija predsednika ESRB se zaupa predsedniku ECB za obdobje prvih pet let po ustanovitvi ESRB, kar je ESRB omogočilo, da izkoristi prepoznavnost, neodvisnost in velik ugled ECB. Ker bo mandat prvega predsednika potekel pet let po začetku veljavnosti uredbe o ESRB, tj. 16. decembra 2015, bo treba uredbo revidirati, da se zagotovi pravna jasnost. Ker ima ESRB nezavezujoča pooblastila in se zanaša na moralno prepričevanje in medsebojni pritisk, je zelo pomembno, da je na mestu predsednika ESRB poznana in zanesljiva oseba.

Več interesnih skupin je poudarilo potrebo po krepitvi identitete ESRB. Več interesnih skupin je vztrajalo, da je treba izboljšati avtonomnost ESRB, hkrati pa mu omogočiti, da se še naprej zanaša na ugled in strokovno znanje ECB. To vprašanje se je obravnavalo tudi v resoluciji Evropskega parlamenta. V tem okviru so nekatere interesne skupine predlagale možnost dvotirne vodstvene strukture. ESRB bi še naprej vodil predsednik ECB, vendar bi se uvedla nova funkcija poslovodje. Medtem ko bi predsednik ECB še naprej vodil splošni odbor ESRB, ki je najvišji organ odločanja ESRB, bi bil poslovodja pristojen za vsakdanjo dejavnost ESRB in bi lahko tudi zastopal ESRB v nekaterih ključnih forumih, npr. v Ekonomsko-finančnem odboru. Imenovanje novega „izvršnega predsednika“ je bilo priporočeno tudi v resoluciji Evropskega parlamenta.

3.2.2. Notranja organizacija in delovne strukture

Po mnenju večine interesnih skupin je mogoče sedanjo strukturo in ureditve glede upravljanja ESRB izboljšati, da se zagotovi učinkovitejše odločanje.

Velikost splošnega odbora je mogoče zmanjšati. Skoraj vse interesne skupine so velikost splošnega odbora (67 članov) opredelile kot morebitno težavo in nekatere so pri tem izpostavile tudi velikost svetovalnega tehničnega odbora. Čeprav združevanje obsežnega strokovnega znanja na splošno velja za prednost, je več interesnih skupin poudarilo, da se slabosti zaradi sedanje velikosti splošnega odbora odražajo pri izvajanju sej in razprav, možnostih za izmenjavo zaupnih in občutljivih informacij ter nemotenem odločanju. Pripravljalni odbor, katerega velikost je bolj omejena (tj. 14 članov splošnega odbora), je ustrežnejši za razprave o občutljivih vprašanjih, vendar nima pristojnosti za odločanje, s čimer je njegova vloga omejena na pripravo sej splošnega odbora. Nekatere interesne skupine so predlagale, da bi pogostejše seje pripravljalnega odbora lahko prispevale k izboljšanju njegove vloge. Več interesnih skupin je trdilo, da je mogoče zmanjšati velikost splošnega odbora (npr. z omejitvijo predstavništva držav članic na enega predstavnika) ali dodeliti več pooblastil pripravljalnemu odboru, katerega sestava bi se prav tako lahko spremenila, med drugim zlasti zaradi ustanovitve enotnega nadzornega mehanizma.

Nekatere interesne skupine so tudi predlagale, da bi bilo sestavo splošnega odbora mogoče spremeniti, s čimer bi se osredotočenost ESRB preusmerila na sektorje in bi se okrepila evropska perspektiva. Člani bi lahko na primer zastopali več institucij znotraj iste države članice ali več držav članic. Še en dejavnik, ki bi po ugotovitvah lahko prispeval k določeni „bančni pristranskosti“, je osebje sekretariata ESRB, ki prihaja iz centralnih bank in se seveda bolj osredotoča na bančna vprašanja (večina nacionalnih centralnih bank je pristojna za bančni nadzor) kot na druge finančne

sektorje. Poleg tega je treba opozoriti, da so banke običajno glavni viri sistemskega tveganja, zato je motivacija za osredotočenost tudi večje tveganje, ki ga ustvarja bančni sektor.

Predlagalo se je, da bi se sestava obeh svetovalnih odborov lahko pregledala. Med posvetovanjem o delu obeh svetovalnih odborov so bile prejete različne povratne informacije. Kar zadeva svetovalni tehnični odbor, ga je veliko vprašanih pohvalilo, da je zagotovil redni prispevek k agendi splošnega odbora ESRB. Vendar so drugi poudarili, da je bil preveč bančno usmerjen in na nacionalni ravni v določeni meri pristranski pri svojem pristopu k sistemskemu tveganju. Predlagalo se je, da bi se število članov svetovalnega tehničnega odbora lahko zmanjšalo, pri čemer bi se enaka rešitev lahko sprejela tudi za splošni odbor. Interesne skupine so v zvezi s svetovalnim znanstvenim odborom ugotovile, da dosega manj rezultatov v primerjavi s svetovalnim tehničnim odborom, vendar se njegovo delo v smislu vsebine na splošno dojema kot bolj inovativno in manj konvencionalno v primerjavi z delom svetovalnega tehničnega odbora. Nekateri vprašani so predlagali združitev obeh svetovalnih odborov, s čimer bi se način dela svetovalnega tehničnega odbora združil z nekonvencionalnim pristopom svetovalnega znanstvenega odbora.

3.2.3. Orodja ESRB

Veliko interesnih skupin meni, da je komunikacijo in povezanost ESRB z drugimi institucijami in organi mogoče izpopolniti ter da se preveč opirata na uradne instrumente opozoril in priporočil.

Interesne skupine so pozvale k večji preglednosti kot orodju za izboljšanje mehanizma „ukrepaj ali pojasni“ (npr. objave opozoril in priporočil, večja preglednost nadaljnjih ukrepov naslovnikov itd.).

Interesne skupine so tudi predlagale, da bi bilo mogoče mehanizem „ukrepaj ali pojasni“ izboljšati z boljšo povezanostjo z drugimi evropskimi organi, zlasti Ekonomsko-finančnim odborom. Boljša in pravočasna povezanost bi lahko okrepila učinek ukrepov ESRB in povečala ozaveščenost med državami članicami o učinku njihovih odločitev politike na finančno stabilnost. Nekateri, zlasti strokovnjaki na visoki ravni svetovalnega tehničnega odbora in svetovalnega znanstvenega odbora v svojem poročilu, so poudarili, da bi poslovodja ESRB za polni delovni čas²⁴ lahko pripomogel k lažji povezanosti z morebitnimi naslovniki v zgodnji fazi, s čimer bi ukrepi ESRB postali učinkovitejši.

V zvezi s posredovanjem ESRB na področju zakonodaje so nekatere interesne skupine predlagale, da bi lahko imelo boljši okvir, s čimer bi se izognili vključitvi v zelo pozni fazi zakonodajnega postopka ali celo po sprejetju zakonodaje. Z načrtovanjem zgodnjega prispevka bi se lahko izognili neučinkovitostim zaradi pozne vključitve, kot se je zgodilo v primeru CRD IV/CRR. V tem okviru se je trdilo, da bi se sodelovanje ESRB lahko omejilo na opredeljevanje področij za prihodnje zakonodajne ukrepe. Druge interesne skupine so predlagale, da bi se lahko

²⁴ Glej oddelek 3.2.1. tega dokumenta.

posvetovalo z ESRB pred sprejetjem zakonodajnega predloga na področju finančne stabilnosti.

Interesne skupine menijo, da bi bilo mogoče izboljšati zunanje komunikacije ESRB. Vloga ESRB je, da spremlja in ocenjuje tveganja za finančni sistem, vendar se opira na druge organe in države članice, da se izvedejo makrobonitetne politike za ublažitev navedenih tveganj. Njegova uspešnost je torej odvisna od tega, kako dobro upravlja odnose z drugimi interesnimi skupinami in državami članicami. Opira se tudi na informacije, ki mu ti organi sporočajo med njegovim delom. Nekatere interesne skupine menijo, da bi se lahko izboljšala kakovost in pravočasnost komunikacije ESRB, in sicer notranje, z drugimi organi ESFS in Evropskim sistemom centralnih bank (ESCB), pa tudi prek tujih in mednarodnih sorodnih organizacij (Svet za nadzor finančne stabilnosti ZDA, Odbor za finančno stabilnost, Baselski odbor za bančni nadzor, MDS), tržnih udeležencev in širše javnosti. Vloga morebitnega poslovodje s polnim delovnim časom bi lahko pomagala povečati prepoznavnost ESRB ter spodbudila proaktivnejšo in bolj usklajeno komunikacijsko strategijo.

Interesne skupine so ugotovile, da je treba izboljšati postopke za obravnavo izmenjave podatkov med ESRB in evropskimi nadzornimi organi znotraj ESFS. Obstaja podroben in dolg postopek odobritve, prek katerega ESRB prejema podatke, ki lahko vplivajo na pravočasnost in učinek njegovih rezultatov. Številni postopki odobritve se podvajajo. Trdilo se je, da je treba te postopke optimizirati, da se izboljšata učinkovitost in uspešnost. Zamude pri dostopanju do podatkov pomenijo, da ESRB morda ne bo mogel izdati opozoril in priporočil, preden bodo tveganja jasna, kar bi lahko ogrozilo njegovo zmožnost zgodnjega opozarjanja.

Orodja ESRB bi se lahko razširila, da bi vključevala več „mehkih pooblastil“. ESRB je v zadnjih treh letih izdal sklop uradnih priporočil. Nekatere interesne skupine so kritizirali pravočasnost priporočil ESRB, ker so nekatera priporočila zamujala, v enem primeru pa so bila predložene šele, ko je bila težava že obravnavana. Postopek, s katerim splošni odbor sprejema priporočila ESRB, in dejstvo, da so priporočila ESRB pripravljena zelo formalno, veljata za verjetna vzroka za zamude. Nekateri naslovniki menijo, da so priporočila preveč uradna, zaradi česar so se odzvali obrambno. Postopnejši pristop bi lahko izboljšal učinek ukrepov ESRB in omogočil vključevanje v konstruktiven dialog z morebitnimi naslovniki v zgodnji fazi. Morda bi bilo mogoče povečati možnosti, da bi lahko ESRB izvajal več „mehkih“ pooblastil, na primer prek objavljenih dopisov ali javnih izjav, namenjenih izboljšanju prožnosti funkcije zgodnjega opozarjanja. Predlagalo se je, da bi lahko imel poslovodja ESRB za polni delovni čas pozitivno vlogo v tem pogledu, saj bi izboljšal prepoznavnost ESRB, s tem pa tudi njegovo zmožnost vplivanja, preden se izdajo uradna opozorila in priporočila.

4. ZAKLJUČEK

Težko je oceniti uspešnost ESRB kot v prihodnost usmerjenega makrobonitetnega organa, saj je bil ustanovljen šele nedavno. Kljub temu povratne informacije, ki jih

je Komisija prejela od interesnih skupin, kažejo, da je ESRB v prvih treh letih obstoja postal ključni sestavni del evropskega nadzornega okvira. Interesne skupine so ugotovile, da ESRB zagotavlja edinstven forum za razprave o vprašanjih finančne stabilnosti ves čas krize in da je povečal ozaveščenost oblikovalcev politik o makrobonitetni razsežnosti finančnih politik in uredb. ESRB je še naprej pomemben sestavni del ESFS.

Ob upoštevanju teh dosežkov pa je vendarle koristno opozoriti na pomembne vidike okvira ESRB, da bi se izboljšala učinkovitost makrobonitetnega nadzora na ravni EU.

Nekatere izboljšave lahko ESRB izvede kratkoročno in zanje ne bi bilo treba spreminjati zakonodajnega okvira. Tako velja za naslednje primere:

- **Proaktivnejša komunikacijska strategija in zgodnejša povezanost z morebitnimi naslovniki.** To bi lahko vključevalo zlasti izmenjavo informacij z Ekonomsko-finančnim odborom in večjo vključenost ESRB v razprave in seje Ekonomsko-finančnega odbora. ESRB bi lahko tudi bolj uporabljal „mehka pooblastila“, na primer prek objavljenih dopisov ali javnih izjav, namenjenih izboljšanju prožnosti funkcije zgodnjega opozarjanja, preden se izdajo uradna opozorila ali priporočila.
- **Večja pogostost sej pripravljalnega odbora.** Na ta način bi se lahko izboljšala vloga pripravljalnega odbora, pri čemer bi lahko natančneje spremljal delo delovnih struktur ESRB med eno in drugo sejo splošnega odbora.
- **Manj uradnosti pri oblikovanju priporočil ESRB.** To bi lahko prispevalo k skrajšanju rokov za sprejetje priporočil in izboljšalo odzivnost ESRB, s čimer bi se okrepila njegova funkcija zgodnjega opozarjanja.
- **Preusmeritev osredotočenosti z zgolj bančnih tveganj.** ESRB je začel širiti svojo perspektivo in je nedavno vedno več dela posvečal nebančnim vprašanjem. Takšen razvoj dogodkov se pozdravi in je zaželen, saj je pomembno, da se ohrani medsektorska razsežnost mandata ESRB.

Hkrati veliko vprašanj, za katera je po mnenju interesnih skupin potrebna nadaljnja pozornost, zadeva same uredbe o ustanovitvi ESRB. To bi zlasti veljalo za ureditev predsedniške funkcije (ker je bil predsednik ECB imenovan za obdobje petih let, tj. do 16. decembra 2015); vzpostavitev funkcije poslovodje s polnim delovnim časom; spremembe v strukturi odločanja (npr. spremembe sestave splošnega odbora in pripravljalnega odbora, zmanjšanje obsega splošnega odbora, krepitev pooblastil pripravljalnega odbora za odločanje itd.). Komisija namerava dodatno preučiti tehnične in pravne vidike različnih izpostavljenih vprašanj in začeti pripravljalo delo za oceno morebitnih možnosti za obravnavanje teh vprašanj. V okviru tega bo preučila zlasti:

– **Organizacijsko identiteto:** okrepiti je treba prepoznavnost in avtonomnost ESRB, hkrati pa mu omogočiti, da ima še naprej ugled in strokovno znanje ECB. Komisija se bo še naprej posvečala temu vprašanju. Dodatno bi se lahko preučila možnost dvotirne vodstvene strukture, v kateri bi bil predsednik ECB tudi predsednik ESRB, novi poslovodja s polnim delovnim časom pa zadolžen za dnevno dejavnost ESRB.

– **Notranje upravljanje:** sedanja notranja struktura ESRB bi se lahko reformirala. Zlasti bi se lahko optimizirala ureditev odločanja, ki vključuje splošni odbor in pripravljalni odbor, pri čemer bi se zmanjšala velikost splošnega odbora in bi se več pooblastil preneslo na pripravljalni odbor. Morda bi se učinkovitost in uspešnost podpornih svetovalnih odborov lahko še dodatno izboljšali.

– **Orodja:** ESRB je v zadnjih treh letih izdal sklop uradnih opozoril in priporočil. Vendar bi se lahko orodja ESRB razširila, da bi lahko izvajal več „mehkih pooblastil“ za izboljšanje prožnosti in spodbujanje zgodnjega posredovanja. Po drugi strani bi se lahko jasneje opredelila vloga ESRB v povezavi z zakonodajnimi spremembami.

Komisija bo lahko pri svojem tehničnem in pravnem delu upoštevala pomembne elemente splošne finančne arhitekture, ki še niso vzpostavljeni: različni stebri bančne unije še niso v celoti vzpostavljeni; države članice še vedno ustanavljajo nacionalne makrobonitetne organe; oblikuje se makrobonitetna odgovornost znotraj ECB/ENM. Za vse te elemente je potrebna večja jasnost, preden se lahko za reformo ESRB predlaga kakršen koli možen zakonodajni ukrep, saj bi to jasno vplivalo na obliko predloga.