

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ СЪВЕТ ЗА СИСТЕМЕН РИСК

ПРЕПОРЪКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ ЗА СИСТЕМЕН РИСК

от 22 декември 2011 година

относно макропруденциалния мандат на националните органи

(ЕССР/2011/3)

(2012/С 41/01)

ГЕНЕРАЛНИЯТ СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ ЗА СИСТЕМЕН РИСК,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 2, параграф 2 и член 4, параграф 2, буква а) и Протокол № 25 относно упражняването на областите на споделена компетентност от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1092/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за пруденциалния надзор върху финансовата система на Европейския съюз на макроравнище и за създаване на Европейски съвет за системен риск ⁽¹⁾ и по-специално член 3, параграф 2, букви б), г) и е) и членове 16—18 от него,

като взе предвид Решение ЕССР/2011/1 на Европейския съвет за системен риск от 20 януари 2011 г. за приемане на процедурен правилник на Европейския съвет за системен риск ⁽²⁾ и по специално член 15, параграф 3, буква ц) и членове 18—20 от него,

като има предвид, че:

- (1) Ясно определената политическа рамка е необходимо условие за ефективна макропруденциална политика. Със създаването на Европейския съвет за системен риск (ЕССР) в Европейската система за финансов надзор беше въведена политическа рамка за макропруденциалната политика на ниво Европейски съюз, която да се упражнява чрез предупреждения и препоръки, които следва да се прилагат.
- (2) Ефективността на макропруденциалната политика в Съюза зависи също и от националните макропруденциални политически рамки на държавите-членки, тъй като отговорността за приемането на мерките, необходими за поддържането на финансовата стабилност, са залегнали първо в националните рамки.

(3) В момента в някои държави-членки се обсъждат законодателни инициативи относно макропруденциални рамки.

(4) Необходимо е да се предвидят ръководни принципи за основните елементи на националните макропруденциални мандати, като необходимостта от съгласуваност между националните подходи да се балансира с гъвкавостта да се вземат предвид националните особености.

(5) Изричното посочване на ясна цел би съдействало на националните макропруденциални органи да преодолеят склонността към бездействие. Макропруденциалните политики могат да се провеждат на национално ниво по инициатива на националните макропруденциални органи или като действия, последващи препоръките или предупрежденията от ЕССР.

(6) По принцип, макропруденциалната политика може да се провежда както от самостоятелна институция, така и от съвет, който се състои от няколко институции, в зависимост от националните институционални рамки. При всички случаи овластеният орган следва да бъде определен по ясен и прозрачен начин.

(7) Съображение 24 от Регламент (ЕС) № 1092/2010 предвижда че: „националните централни банки следва да играят водеща роля при пруденциалния надзор на макроравнище поради своя експертен опит и своите съществуващи отговорности по отношение на финансовата стабилност“. Настоящото заключение важи в още по-голяма степен когато централните банки са компетентни и за микропруденциалния надзор.

⁽¹⁾ ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ С 58, 24.2.2011 г., стр. 4.

- (8) В зависимост от националната институционална рамка, сътрудничеството между органите с компетентни свързани с на финансовата стабилност, може да приема различни форми, които варират от координация до обмен на данни и информация.
- (9) ЕССР ще обсъди потенциалните презграничните политически спиловър ефекти, които могат да възникнат в резултат на макропруденциалните мерки, планирани от компетентните национални органи, така че се да осигури минимална степен на координация и да се ограничи възможните негативни спиловър ефекти. За тази цел Секретариатът на ЕССР следва да бъде предварително информиран относно важни макропруденциални действия, предложени от националните органи, за да могат да бъдат обсъдени от Управителния комитет на ЕССР. Ако Управителният комитет счете за уместно, предложените макропруденциални действия могат да бъдат предоставени на вниманието на Генералния съвет.
- (10) Задачите и правомощията на макропруденциалния орган следва да бъдат ясно дефинирани. Като се вземе предвид въздействието, което настоящата реформа в ЕС на рамката на капиталовите изисквания за кредитните институции ⁽¹⁾ може да има, процедурите по възлагане на инструменти на макропруденциалните органи следва да допускат — съгласно принципите на съответната законодателна рамка — своевременно адаптиране на политическия инструментариум в отговор на иновациите и промяната на финансовата система и на променяния се характер на рисковете за финансовата стабилност. Макропруденциалният орган следва предварително да обоснове защо се нуждае от определени инструменти и да има правото на инициатива да изиска възлагането на тези инструменти. Инструментите следва да включват както такива, които могат да повлияят на циклични рискове, като неустойчиви нива на ливъридж, падежни несъответствия и ръст на кредитирането, така и такива които могат да повлияят на пазарните структури. Би могло да се предвиди институционално разделение между незадължителни и задължителни инструменти.
- (11) Прозрачността подобрява разбирането на финансовия сектор и на обществеността като цяло за макропруденциалните политики и е необходимо изискване за отчетността спрямо законодателната власт, като представител на по-широк кръг от населението. Като се има предвид, че основната цел на макропруденциалната политика е трудно да се измери в цифри, отчетността може да се изрази в постигане на междинни цели или публично обяснение на причините за използването на макропруденциални инструменти.
- (12) Върху лицата, занимаващи се с макропруденциална политика, може да бъде оказан натиск да не затягат политиките при икономически подем или да ги разхлабват при низходящ икономически цикъл. За да се запази политическото доверие, макропруденциалните органи следва да бъдат защитени от външен натиск чрез независимост. Централните банки, на които са възложени макропруденциални мандати, следва да бъдат независими по смисъла на член 130 от Договора.
- (13) Настоящата препоръка не засяга мандатите за паричната политика на централните банки в Съюза и задачите, които са възложени на ЕССР.
- (14) Препоръките на ЕССР се публикуват след информиране на Съвета на Европейския съюз за намерението на Генералния съвет да направи това и след предоставяне на възможност на Съвета да реагира,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

РАЗДЕЛ 1

ПРЕПОРЪКИ

Препоръка А — Цел

На държавите-членки се препоръчва:

1. да предвидят, че основната цел на макропруденциалната политика е да допринесе за запазването на стабилността на финансовата система като цяло, включително чрез укрепване на устойчивостта на финансовата система и чрез намаляване на натрупването на системни рискове, като по този начин се осигурява устойчив принос на финансовия сектор към икономическия растеж;
2. да осигурят, че макропруденциалните политики могат да се провеждат на национално ниво по инициатива на националните макропруденциални органи или като действия, последващи препоръки или предупреждения от ЕССР.

Препоръка Б — Институционални разпоредби

На държавите-членки се препоръчва:

1. да посочат в националното си законодателство орган, на който се възлага провеждането на макропруденциалната политика, обикновено като самостоятелна институция или като съвет, съставен от органи, чиито действия имат съществено влияние върху финансовата стабилност. Националното законодателство следва да определи процеса за вземане на решения от управителния орган на макропруденциалния орган;
2. когато за макропруденциален орган е посочена самостоятелна институция, да се създадат механизми за сътрудничество между всички органи, чиито действия имат съществено влияние върху финансовата стабилност, без да се засягат съответните им мандати;

⁽¹⁾ Предложения на Комисията за директива на Европейския парламент и на Съвета относно лицензирането и осъществяването на дейността на кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Директива 2002/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно допълнителния надзор на кредитните институции, застрахователните предприятия и на инвестиционните посредници към един финансов конгломерат (СОМ(2011) 453 окончателен) и за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници (СОМ(2011) 452 окончателен).

3. да осигурят, че централните банки имат водеща роля в макропруденциалната политика и тази макропруденциална политика не подкопава независимостта им в съответствие с член 130 от Договора;
4. да възложат на макропруденциалния орган да сътрудничи и обмена информация, също така и презгранично, като по-конкретно информира ЕССР за предприетите действия за справяне със системните рискове на национално ниво.

Препоръка В — Задачи, правомощия, инструменти

На държавите-членки се препоръчва:

1. да възложат на макропруденциалните органи поне задачите по идентифициране, наблюдение и оценка на рисковете за финансовата стабилност и по осъществяване на политиките за постигане на целта им чрез предотвратяване и намаляване на тези рискове;
2. да осигурят, че макропруденциалният орган има правомощието да изисква и получава своевременно всички национални данни и информация, свързани с изпълнението на задачите си, включително информация от микропруденциалните надзорници и надзорниците на пазара на ценни книжа и информация извън регулаторния периметър, както и специфична за институцията информация при мотивирано искане и при подходящи договорености за осигуряване на конфиденциалност. Съгласно същите принципи, макропруденциалният орган следва да обменя с микропруденциалните надзорни органи данни и информация, относими към изпълнението на задачите на тези органи;
3. да възложат на макропруденциалния орган правомощия да определя и/или да разработва надзорни подходи за идентифициране, координирано или заедно с микропруденциалните надзорници и надзорниците на пазара на ценни книжа, финансовите институции и структури, които са системно важни за съответната държава-членка, и да определя или да взема решения или прави препоръки относно периметрите на националното регулиране;
4. да осигурят, че макропруденциалният орган има на разположение подходящи инструменти за постигане на целите си. Когато е необходимо следва да се създадат ясни и бързи процедури за възлагане на инструменти на макропруденциалния орган.

Препоръка Г — Прозрачност и отчетност

На държавите-членки се препоръчва:

1. да осигурят, че решенията относно макропруденциалната политика и техните обосновки се оповестяват публично своевременно, освен ако това не е свързано с рискове за

финансовата стабилност, и че стратегиите на макропруденциалната политика се изготвят и публикуват от макропруденциалния орган;

2. да възложат на макропруденциалния орган правомощия да прави публични и непублични изявления относно системния риск;
3. да задължат макропруденциалния орган да се отчита окончателно пред националния парламент;
4. да осигурят правна защита за макропруденциалния орган и неговите служители, когато действат добросъвестно.

Препоръка Д — Независимост

На държавите-членки се препоръчва да осигурят, че:

1. при изпълнението на целите си, макропруденциалният орган е поне оперативно независим, по-конкретно от политическите органи и финансовата индустрия;
2. организационните и финансови договорености не застрашават провеждането на макропруденциалната политика.

РАЗДЕЛ 2

ИЗПЪЛНЕНИЕ

1. Тълкуване

Термините, използвани в настоящата препоръка, имат следните значения:

„финансови институции“ са финансови институции по смисъла на Регламент (ЕС) № 1092/2010;

„финансова система“ е финансова система по смисъла на Регламент (ЕС) № 1092/2010.

2. Критерии за изпълнение

1. При изпълнението на настоящата препоръка се прилагат следните критерии:
 - а) препоръчаните мерки следва да се приемат в националното законодателство;
 - б) регулаторният арбитраж следва да се избягва;
 - в) при изпълнението следва да се обърне дължимото внимание на принципа на пропорционалност във връзка с различното системно значение на финансовите институции, на различните институционални системи, и като се вземе предвид целта и съдържанието на всяка препоръка;
 - г) за целите на препоръка А:
 - и) междинните политически цели могат да се определят като оперативни спецификации на крайната цел;

- ii) макропруденциалната политика следва да допуска действия и относно мерките, които имат макропруденциално значение.
2. От адресатите се изисква да съобщят на ЕССР и на Съвета действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, или да предоставят подходяща обосновка за бездействието си. Докладите следва да съдържат като минимум:
- а) информация относно същността и срока на предприетите действия;
- б) оценка на ефекта на предприетите действия от гледна точка на целите на настоящата препоръка;
- в) подробна обосновка на всеки случай на бездействие или на отклонение от настоящата препоръка, включително всяка една забава.
- 3. Срок за последващи действия**
1. От адресатите се изисква да съобщят на ЕССР и на Съвета действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, или да предоставят подходяща обосновка за бездействието си, както е посочено в следващите параграфи.
2. До 30 юни 2012 г. адресатите представят на ЕССР междинен доклад, който обхваща като минимум следните аспекти: а) изявление относно това дали макропруденциалният мандат е изпълнен или се предвижда да бъде изпълнен; б) оценка на правното основание за изпълнението на настоящата препоръка; в) предвидената институционална форма на макропруденциалния орган и планираните институционални промени; г) оценка относно това дали всяка от предвидените препоръки е или ще бъде обезпечена с национални мерки от макропруденциалния мандат и ако не, подходящи обяснения за това. ЕССР може да уведоми адресатите за мнението си относно междинния доклад.
3. До 30 юни 2013 г. адресатите представят окончателен доклад на ЕССР и на Съвета. Препоръчаните мерки влизат в сила не по късно от 1 юли 2013 г.
4. Генералният съвет може да удължи сроковете по параграфи 2 и 3, когато са необходими законодателни инициативи за изпълнение на една или повече препоръки.
- 4. Наблюдение и оценка**
1. Секретариатът на ЕССР:
- а) подпомага адресатите, включително чрез улесняване на координирано докладване, чрез предоставяне на съответни образци, както и чрез подробно определяне, когато е необходимо, на модалитетите и срока за последващите действия;
- б) проверява последващите действия, предприети от адресатите, включително като им оказва помощ при поискване, и предоставя информация относно последващите действия на Генералния съвет чрез Управителния комитет в срок от два месеца от изтичането на сроковете за последващите действия.
2. Генералният съвет оценява докладваните от адресатите действия и обосновки и, когато е уместно, решава дали настоящата препоръка е била спазена и дали адресатите са предоставили подходяща обосновка за своето бездействие.

Съставено във Франкфурт на Майн на 22 декември 2011 година.

Председател на ЕССР

Mario DRAGHI