

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI ODBOR ZA SISTEMSKA TVEGANJA

PRIPOROČILO EVROPSKEGA ODBORA ZA SISTEMSKA TVEGANJA

z dne 22. decembra 2011

o makrobonitetnem mandatu nacionalnih organov

(ESRB/2011/3)

(2012/C 41/01)

SPLOŠNI ODBOR EVROPSKEGA ODBORA ZA SISTEMSKA TVEGANJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti členov 2(2) in 4(2)(a) Pogodbe in Protokola (št. 25) o izvajanju deljenih pristojnosti,

ob upoštevanju Uredbe (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⁽¹⁾ ter zlasti člena 3(2)(b), (d) in (f) in členov 16 do 18 Uredbe,

ob upoštevanju Sklepa ESRB/2011/1 Evropskega odbora za sistemska tveganja z dne 20. januarja 2011 o sprejetju Poslovnika Evropskega odbora za sistemska tveganja⁽²⁾ ter zlasti člena 15(3)(e) in členov 18 do 20 Sklepa,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Dobro opredeljen okvir politike je nujen pogoj za učinkovito makrobonitetno politiko. Z ustanovitvijo Evropskega odbora za sistemska tveganja (ESRB) znotraj Evropskega sistema finančnega nadzora je bil vzpostavljen okvir makrobonitetne politike na ravni Evropske unije, ki se izvršuje prek opozoril in priporočil, ki jih je treba izvajati.
- (2) Učinkovitost makrobonitetne politike v Uniji je odvisna tudi od nacionalnih okvirov makrobonitetne politike v

državah članicah, saj je odgovornost za sprejetje ukrepov, potrebnih za ohranitev finančne stabilnosti, primarno v nacionalnih okvirih.

- (3) V nekaterih državah članicah trenutno razpravljajo o zakonodajnih pobudah v zvezi z makrobonitetnimi okviri.
- (4) Treba je določiti vodilna načela o temeljnih prvinah nacionalnih makrobonitetnih mandatov, ki bodo uravnesila potrebo po skladnosti med nacionalnimi pristopi in prilagodljivost za upoštevanje nacionalnih posebnosti.
- (5) Z izrecno določitvijo jasnega cilja bi nacionalnim makrobonitetnim organom pomagali premagati nagnjenost k neukrepanju. Makrobonitetna politika se na nacionalni ravni lahko izvaja na pobudo nacionalnih makrobonitetnih organov ali kot ukrepanje po priporočilih ali opozorilih ESRB.
- (6) Na splošno lahko makrobonitetno politiko izvaja ena sama institucija ali pa odbor, sestavljen iz več institucij, odvisno od nacionalnih institucionalnih okvirov. V vsakem primeru je treba jasno in transparentno določiti pooblaščen organ.
- (7) V uvodni izjavi 24 Uredbe (EU) št. 1092/2010 je določeno: »Vodilno vlogo pri makrobonitetnem nadzoru bi morale imeti [...] nacionalne centralne banke zaradi njihovega strokovnega znanja in obstoječih obveznosti na področju finančne stabilnosti.« Ta zaključek je dodatno utemeljen v primerih, ko so centralne banke pristojne tudi za mikrobonitetni nadzor.

⁽¹⁾ UL L 331, 15.12.2010, str. 1.

⁽²⁾ UL C 58, 24.2.2011, str. 4.

- (8) Odvisno od nacionalnega institucionalnega okvira lahko sodelovanje med organi s pristojnostmi, ki vplivajo na finančno stabilnost, poteka v različnih oblikah, od koordinacije do izmenjave podatkov in informacij.
- (9) ESRB bo razpravljalo o možnih čezmejnih učinkih politike zaradi makrobonitetnih ukrepov, ki jih načrtujejo pristojni nacionalni organi, s čimer bi se zagotovila minimalna stopnja koordinacije in omejili možni negativni učinki prelivanja. Zato je treba o večjih makrobonitetnih ukrepih, ki jih predlagajo nacionalni organi, vnaprej obvestiti sekretariat ESRB, da bi o njih razpravljalo pripravljalni odbor ESRB. Pripravljalni odbor lahko s predlaganimi makrobonitetnimi ukrepi seznaní splošni odbor, če oceni, da je to primerno.
- (10) Naloge in pooblastila makrobonitetnega organa je treba jasno opredeliti. Ob upoštevanju možnega učinka reforme EU, ki poteka na področju okvira kapitalskih zahtev za kreditne institucije⁽¹⁾, bi morali postopki, po katerih se makrobonitetnemu organu dodelijo instrumenti, omogočiti – po načelih zadevnega zakonodajnega okvira – pravočasno prilagajanje orodij politike v odgovor na inovacije in spremembe v finančnem sistemu ter na spreminjajočo se naravo tveganj za finančno stabilnost. Makrobonitetni organ bi moral vnaprej utemeljiti, zakaj potrebuje posamezne instrumente, in imeti pravico pobude, da se mu ti instrumenti dodelijo. Instrumentov bi morali zajemati tako tiste, ki lahko vplivajo na ciklična tveganja, na primer nevzdržne stopnje finančnega vzvoda, zapadlostno neskladje in rast kreditiranja, kot tudi tiste, ki lahko vplivajo na tržne strukture. Predpiše se lahko institucionalna ločitev med nezavezujočimi in zavezujočimi instrumenti.
- (11) Transparentnost izboljšuje razumevanje makrobonitetne politike s strani finančnega sektorja in splošne javnosti ter je nujna zahteva za odgovornost do zakonodajalca kot predstavnika širšega kroga prebivalstva. Glede na to, da je končni cilj makrobonitetne politike težko kvantificirati, se odgovornost lahko izrazi z doseganjem vmesnih ciljev ali javnim pojasnjevanjem razlogov za uporabo makrobonitetnih instrumentov.
- (12) Oblikovalci makrobonitetne politike so lahko pod pritiskom, naj v obdobju nagle rasti ne zaostrijo politike in

naj jo v obdobju naglega padanja sprostijo. Da bi zavarovali verodostojnost politike, bi morali makrobonitetne organe zaščititi pred zunanjimi pritiski z neodvisnostjo. Centralne banke z makrobonitetnim mandatom bi morale biti neodvisne v smislu člena 130 Pogodbe.

- (13) To priporočilo ne posega v pristojnosti centralnih bank v Uniji v zvezi z denarno politiko in v naloge, zaupane ESRB.
- (14) Priporočila ESRB se objavijo potem, ko je bil o tej nameri splošnega odbora obveščen Svet Evropske unije in je ta imel možnost, da se odzove –

SPREJEL NASLEDNJE PRIPOROČILO:

ODDELEK 1

PRIPOROČILA

Priporočilo A – cilj

Državam članicam se priporoča:

1. da za končni cilj makrobonitetne politike določijo, da ta prispeva k zaščiti stabilnosti celotnega finančnega sistema, vključno s tem, da se okrepi odpornost finančnega sistema in zmanjša kopičenje sistemskih tveganj ter tako zagotovi vzdržen prispevek finančnega sektorja h gospodarski rasti;
2. da zagotovijo, da se makrobonitetna politika na nacionalni ravni lahko izvaja na pobudo nacionalnega makrobonitetnega organa ali kot ukrepanje po priporočilih ali opozorilih ESRB.

Priporočilo B – institucionalna ureditev

Državam članicam se priporoča:

1. da v nacionalni zakonodaji določijo organ, ki bo pooblaščen za izvajanje makrobonitetne politike, kar je na splošno lahko ena sama institucija ali pa odbor, sestavljen iz organov, katerih ukrepi pomembno vplivajo na finančno stabilnost. Nacionalna zakonodaja bi morala določiti postopek odločanja upravljaljskega telesa makrobonitetnega organa;
2. da v primeru, kadar je kot makrobonitetni organ določena ena sama institucija, vzpostavijo mehanizme za sodelovanje med vsemi organi, katerih ukrepi pomembno vplivajo na finančno stabilnost, brez poseganja v njihove pristojnosti;

⁽¹⁾ Predloga Komisije za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih družb ter spremembi Direktive 2002/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta o dopolnilnem nadzoru kreditnih institucij, zavarovalnic in investicijskih družb v finančnem konglomeratu (COM(2011) 453 konč.) in za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja (COM(2011) 452 konč.).

3. da zagotovijo, da bo imela centralna banka vodilno vlogo pri makrobonitetni politiki in da makrobonitetna politika ne bo ogrožala njene neodvisnosti v skladu s členom 130 Pogodbe;
4. da pooblastijo makrobonitetni organ za sodelovanje in izmenjavo informacij tudi na čezmejni ravni, zlasti za obveščanje ESRB o sprejetih ukrepih za odpravo sistemskih tveganj na nacionalni ravni.

Priporočilo C – naloge, pooblastila, instrumenti

Državam članicam se priporoča:

1. da makrobonitetni organ pooblastijo najmanj za identificiranje, spremljanje in ocenjevanje tveganj za finančno stabilnost ter za izvajanje politike za doseganje njegovega cilja s preprečevanjem in zmanjševanjem teh tveganj;
2. da zagotovijo, da bo imel makrobonitetni organ pooblastilo, da zahteva in pravočasno pridobi vse nacionalne podatke in informacije, ki jih potrebuje za opravljanje svojih nalog, vključno z informacijami, ki jih imajo organi za mikrobonitetni nadzor in nadzor trga vrednostnih papirjev, informacijami, ki so zunaj obsega regulacije, ter informacijami o posameznih institucijah, na obrazloženo zahtevo in ob ustrezni ureditvi za zagotovitev zaupnosti. Po enakih načelih bi moral makrobonitetni organ z organi za mikrobonitetni nadzor deliti podatke in informacije, ki jih ti organi potrebujejo za opravljanje svojih nalog;
3. da pooblastijo makrobonitetni organ, da določi in/ali razvije nadzorne pristope, po katerih se v koordinaciji ali skupaj z organi za mikrobonitetni nadzor in nadzor trga vrednostnih papirjev identificirajo finančne institucije in strukture, ki so sistemsko pomembne za zadevno državo članico, ter določi ali priporoči obseg nacionalne regulacije;
4. da zagotovi, da bo makrobonitetni organ razpolagal z ustreznimi instrumenti za doseganje svojih ciljev. Kjer je to potrebno, je treba vzpostaviti jasne in hitre postopke, po katerih se makrobonitetnemu organu dodelijo instrumenti.

Priporočilo D – transparentnost in odgovornost

Državam članicam se priporoča:

1. da zagotovijo, da se odločitve glede makrobonitetne politike in njihove utemeljitve pravočasno objavijo, razen če bi se z objavo povzročila tveganja za finančno stabilnost, ter da bo makrobonitetni organ določil in objavil strategijo makrobonitetne politike;

2. da pooblastijo makrobonitetni organ za dajanje javnih in nejavnih izjav o sistemskem tveganju;
3. da uredijo, da bo makrobonitetni organ končno odgovoren nacionalnemu parlamentu;
4. da zagotovijo pravno zaščito makrobonitetnega organa in njegovih zaposlenih v primeru ravnanja v dobri veri.

Priporočilo E – neodvisnost

Državam članicam se priporoča, da zagotovijo:

1. da bo makrobonitetni organ pri sledenju svojemu cilju vsaj operativno neodvisen, zlasti od političnih teles in finančnega sektorja;
2. da organizacijska in finančna ureditev ne bo ogrožala izvajanja makrobonitetne politike.

ODDELEK 2

IZVAJANJE

1. Razlaga

Pojmi, ki se uporabljajo v tem priporočilu, imajo naslednji pomen:

»finančne institucije« pomenijo finančne institucije, kakor so opredeljene v Uredbi (EU) št. 1092/2010;

»finančni sistem« pomeni finančni sistem, kakor je opredeljen v Uredbi (EU) št. 1092/2010.

2. Merila za izvajanje

1. Za izvajanje tega priporočila se uporabljajo naslednja merila:
 - (a) priporočene ukrepe je treba uzakoniti v nacionalni zakonodaji;
 - (b) treba se je izogibati regulativni arbitraži;
 - (c) pri izvajanju je treba upoštevati načelo sorazmernosti glede na različno sistemsko pomembnost finančnih institucij in različne institucionalne sisteme ter ob upoštevanju cilja in vsebine posameznega priporočila;
 - (d) za potrebe priporočila A:
 - (i) se vmesni cilji politike lahko opredelijo kot operativna specifikacija končnega cilja;

- (ii) bi morala makrobonitetna politika omogočati odzivanje tudi na ukrepe, ki imajo makrobonitetni pomen.
2. Naslovniki obvestijo ESRB in Svet o ukrepih, ki so jih sprejeli na podlagi tega priporočila, ali ustrezno utemeljijo svoje neukrepanje. Poročila morajo vsebovati najmanj:
- (a) informacije o vsebini in časovnem okviru sprejetih ukrepov;
 - (b) oceno delovanja sprejetih ukrepov z vidika ciljev tega priporočila;
 - (c) podrobno utemeljitev za vsako neukrepanje ali odmik od tega priporočila, vključno s kakršnimi koli zamudami.
3. **Časovni okvir za nadaljnje ukrepanje**
1. Naslovniki obvestijo ESRB in Svet o ukrepih, ki so jih izvedli na podlagi tega priporočila, ali ustrezno utemeljijo svoje neukrepanje, kakor je določeno v spodnjih odstavkih.
2. Do 30. junija 2012 naslovniki pošljejo ESRB vmesno poročilo, ki zajema najmanj naslednje vidike: (a) izjavo o tem, ali je bil makrobonitetni mandat podeljen oziroma ali se podelitev načrtuje; (b) analizo pravne podlage za izvajanje tega priporočila; (c) predvideno institucionalno obliko makrobonitetnega organa in nameravane institucionalne spremembe; (d) oceno za vsako tu določeno priporočilo, ali je oziroma ali bo to priporočilo upoštevano v nacionalnih ukrepih v zvezi z makrobonitetnim mandatom, in v primeru negativne ocene ustrezna pojasnila. ESRB lahko seznaní naslovnike s svojimi stališči o vmesnem poročilu.
3. Do 30. junija 2013 naslovniki pošljejo končno poročilo ESRB in Svetu. Priporočeni ukrepi bi morali začeti veljati najkasneje 1. julija 2013.
4. Splošni odbor lahko podaljša roke iz odstavkov 2 in 3, če je za izpolnitev enega ali več priporočil treba spremeniti zakonodajo.
4. **Spremljanje in ocenjevanje**
1. Sekretariat ESRB:
- (a) nudi pomoč naslovnikom, vključno z omogočanjem koordiniranega poročanja, zagotavljanjem ustreznih predlog ter, kjer je potrebno, podrobnejšim določanjem modalitet in časovnega okvira za poročanje o ukrepih;
 - (b) preverja poročila naslovnikov in jim nudi pomoč, če zanje zaprosijo, ter o poročilih prek pripravljalnega odbora obvešča splošni odbor v dveh mesecih od poteka rokov za poročanje o ukrepih.
2. Splošni odbor oceni ukrepe in utemeljitve, ki jih sporočijo naslovniki, ter, kjer je to primerno, presodi, ali to priporočilo ni bilo upoštevano in naslovniki niso ustrezno utemeljili, zakaj niso ukrepali.
- V Frankfurtu na Majni, 22. decembra 2011
- Predsednik ESRB*
Mario DRAGHI
-