



Briuselis, 2014 08 08
COM(2014) 508 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl Europos sisteminės rizikos valdybos (ESRV) misijos ir struktūros

{SWD(2014) 260 final}

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl Europos sisteminės rizikos valdybos (ESRV) misijos ir struktūros

1. ĮVADAS

2008 m. pasaulinė finansų krizė atskleidė Europos Sąjungos reguliavimo ir priežiūros sistemos spragas. Priežiūra valstybėse narėse buvo nevientisa, per menkas dėmesys skirtas finansų sistemos tarpusavio ryšiams, priežiūros institucijos nepakankamai keitėsi informacija ir derino veiksmus, neakcentavo makroprudencinės priežiūros. Remiantis 2009 m. J. de Larosière'o ataskaitos¹ rekomendacijomis, 2010 m. buvo įsteigta nauja už ES masto makroprudencinę priežiūrą atsakinga institucija – Europos sisteminės rizikos valdyba (ESRV), tapusi naujos Europos finansų priežiūros institucijų sistemos (EFPIS), kurią dar sudaro trys Europos atskirų sektorių mikroprudencinės institucijos, t. y. Europos priežiūros institucijos (EPI)², dalimi.

Atsižvelgiant į reglamento, kuriuo įsteigta ESRV³, 20 straipsnį, šioje ataskaitoje remiantis pastarųjų trejų metų patirtimi peržiūrima ESRV misija ir struktūra, įskaitant su ESRV pirmininko skyrimu susijusius klausimus. Remiantis reglamento 5 straipsnio 1 dalimi, įsigaliojus reglamentui, t. y. 2010 m. gruodžio 16 d., ESRV pirmininku pirmai penkerių metų kadencijai paskirtas ECB pirmininkas. Vėlesnių kadencijų ESRV pirmininkas bus skiriamas laikantis tvarkos, kuri bus nustatyta. Ši ataskaita parengta taip pat atsižvelgiant į ataskaitų rengimo reikalavimą, nustatytą antrojo ESRV reglamento⁴ 8 straipsnyje, kuriame nurodyta ECB paramos teikimo ESRV tvarka.

Siekiant nuoseklumo ir kadangi keturios institucijos sudaro tą pačią priežiūros sistemą, Komisija nusprendė lygiagrečiai atlikti ESRV ir EPI peržiūrą ir vienu metu priimti bei paskelbti dvi peržiūros ataskaitas – vieną, skirtą ESRV, ir kitą, skirtą EPI. Šios ataskaitos tikslas – laikantis abiejų ESRV reglamentų nuostatų dėl peržiūros įvertinti ESRV misiją ir struktūrą nuo pat jos įsteigimo. Atlikdama ESRV peržiūrą Komisija, būdama ESRV bendrosios valdybos ir kitų ESRV valdymo arba patariamųjų organų nare, rėmėsi ne tik savo tiesiogine patirtimi, bet ir iš įvairių šaltinių gauta informacija. Pirma, Komisija išanalizavo 2013 m. gegužės 24 d. vykusio EFPIS peržiūros viešo svarstymo informaciją. Antra, ji įvertino per konsultacijų procesą, vykusį nuo 2013 m. balandžio 26 d. iki liepos 31 d., gautus atsiliepimus. Šį procesą sudarė viešos konsultacijos ir tikslinės konsultacijos, apimančios detalesnius ir techniškesnius klausimus, pateiktus EPI, nacionalinėms institucijoms, atitinkamoms institucijoms ir agentūroms, taip pat pagrindiniams suinteresuotiesiems subjektams. Komisija iš viso gavo 137 atsakymus (94 buvo susiję su viešomis konsultacijomis ir 43 – su tikslinėmis konsultacijomis). Trečia, Komisija atsižvelgė į ESRV aukšto lygio grupės ESRV peržiūros klausimais

¹ Finansinės priežiūros aukšto lygio darbo grupė (pirmininkas – Jacques de Larosière), Ataskaita, 2009 m. vasario 25 d., http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

² EPI steigimo reglamentus žr. OL L 331, 2010 12 15, p. 12.

³ 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1092/2010 dėl Europos Sąjungos finansų sistemos makrolygio rizikos ribojimo priežiūros ir Europos sisteminės rizikos valdybos įsteigimo (OL L 331, 2010 12 15, p. 1) (ESRV reglamentas).

⁴ 2010 m. lapkričio 17 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1096/2010, kuriuo Europos centriniam bankui pavedami konkretūs uždaviniai, susiję su Europos sisteminės rizikos valdybos veikla (OL L 331, 2010 12 15, p. 162).

pateiktą medžiagą⁵, taip pat į EPI bendrą nuomonę dėl ESRV peržiūros⁶. Be to, Komisija atsižvelgė į kitus Tarptautinio valiutos fondo (TVF) pateiktus tyrimus ir ataskaitas šiuo klausimu⁷. Galiausiai atidžiai išnagrinėtas Europos Parlamento (EP) užsakytas tyrimas⁸, susijęs su ESRV peržiūra, ir EP rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl ESRV peržiūros⁹, taip pat ankstesnės diskusijos. Remdamasi iš šių įvairių išorės šaltinių – toliau jie vadinami suinteresuotaisiais subjektais – gauta informacija Komisija ėmėsi vertinimo, reikalaujamo atitinkamame teisės akte¹⁰.

Vertinti ESRV veikimą šiuo metu yra sudėtinga dėl dviejų pagrindinių priežasčių. Pirma, sunku įvertinti ESRV, kaip žvelgiančios į ateitį makroprudencinės institucijos, veiklos rezultatus, nes ji įsteigta pačiame finansų krizės įkarštyje, nors jos pirminis įgaliojimas yra užkirsti kelią tokioms krizėms. Antra, tebeįgyvendinamos dvi svarbios finansų sistemos reformos, kurios turės poveikį ESRV vaidmeniui, būtent: kuriamas euro zonos ir glaudžiai bendradarbiauti su ECB pradėjusių ne euro zonos valstybių narių bendras priežiūros mechanizmas (BPM)¹¹ ir rengiamos naujos Kapitalo reikalavimų direktyvos ir reglamento (KRD IV / KRR)¹² nuostatos dėl makroprudencinių priemonių. Nepaisant to, tolesniuose šios ataskaitos skirsniuose nagrinėjama ligi šiol vykdyta ESRV veikla, išryškinant pagrindinius ESRV privalumus ir laimėjimus ir nurodant sritis, kurios galėtų būti tobulinamos.

⁵ ESRV, Aukšto lygio grupė ESRV peržiūros klausimais, Pagalba rengiant ESRV peržiūrą (numatyta ESRV reglamente), 2013 m. kovo mėn.; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupeport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8.

⁶ EPI bendra nuomonė dėl Europos sisteminės rizikos valdybos peržiūros (ESRV, 2013 m. gruodžio 17 d., ESAs-2013-035; https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf).

⁷ *European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation — Technical Note on Macroprudential Oversight and the Role of the ESRB*; TVF šalies ataskaita Nr. 13/70, 2013 m. kovo mėn.

⁸ Europos Parlamentas, *Review of the New European System of Financial Supervision (ESFS) – Part 2: The Work of the European Systemic Risk Board (ESRB)* (Autoriai: Samuel McPhilemy ir John Roche („Oxford Analytica“)), 2013 m. spalio mėn.; [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 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl Europos finansų priežiūros institucijų sistemos (EFPIS) peržiūros (2013/2166(INL)); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0/LT>.

¹⁰ Žr. ESRV reglamento 20 straipsnį ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1096/2010 8 straipsnį. Laukiama ECB nuomonės.

¹¹ 2013 m. spalio 15 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1024/2013, kuriuo Europos Centriniam Bankui pavedami specialūs uždaviniai, susiję su rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų priežiūros politika (OL L 287, 2013 10 29, p. 63) (BPM reglamentas).

¹² 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 575/2013 dėl prudencinių reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 648/2012 (OL L 176, 2013 6 27, p. 1) ir 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/36/ES dėl galimybės verstis kredito įstaigų veikla ir dėl riziką ribojančios kredito įstaigų ir investicinių įmonių priežiūros, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2002/87/EB ir panaikinamos direktyvos 2006/48/EB bei 2006/49/EB (OL L 176, 2013 6 27, p. 338).

2. ESRV VEIKIMAS (MISIJA IR STRUKTŪRA) NUO JOS ĮSTEIGIMO

2.1. ESRV misija

ESRV įgaliojimai plačiai apibrėžti ESRV reglamente. ESRV atsako už Sąjungos finansų sistemos makroprudencinę priežiūrą, siekdama prisidėti prie sisteminės rizikos, kuri kyla finansiniam stabilumui dėl pokyčių finansų sistemoje, prevencijos ar mažinimo. Ji prisideda prie sklandaus vidaus rinkos veikimo ir taip užtikrina finansų sektoriaus indėlį į tvarų ekonomikos augimą. ESRV reglamente sisteminė rizika apibrėžta kaip „nesklandumų finansų sistemoje, dėl kurių galėtų atsirasti didelių neigiamų pasekmių vidaus rinkai ir realiajai ekonomikai, rizika. Sisteminiu požiūriu tam tikros reikšmės gali turėti bet kokie finansiniai tarpininkai, rinkos ir infrastruktūra¹³“.

ESRV reglamente pabrėžiamas prevencinis ESRV vaidmuo, t. y. ji turėtų „prisidėti prie sisteminės rizikos <...> prevencijos“ ir siekti, kad „būtų išvengta plataus masto finansinių sunkumų laikotarpių“. Be to, ESRV turėtų nustatyti sisteminę riziką ir suklasifikuoti ją pagal prioritetus.

Vykdydama jai suteiktus makroprudencinius įgaliojimus ESRV atlieka įvairias pagrindines funkcijas, t. y. stebi riziką, vertina riziką ir galiausiai, jei reikia, teikia įspėjimus ir rekomendacijas dėl taisomųjų veiksmų¹⁴. Be politikos rekomendacijų, ESRV paskelbė kelis dokumentus, susijusius su jos veikla ir analitiniu darbu: ketvirtines rizikos lenteles, ataskaitas patariamajam moksliniam komitetui (PMK) ir kitus dokumentus bei komentarus, taip pat dvi metines ataskaitas. ESRV reglamente nustatyta, kad ESRV gali teikti tik neprivalomus įspėjimus ir rekomendacijas, tačiau jiems taikoma procedūra „veikti arba paaiškinti“. Kadangi priemonės yra neprivalomos, ESRV gali laisvai bendrauti su bet kuria viešąja institucija, susijusia su finansiniais klausimais, be to, galima rengti platesnes rekomendacijas. ESRV naudoja savo įtaką ir autoritetu (t. y. reputacijos galia) siekdama užtikrinti, kad reaguojant į jos įspėjimus ir politikos rekomendacijas būtų imtasi tinkamų veiksmų. Įspėjimai ir rekomendacijos gali būti skelbiami viešai, kiekvienu konkrečiu atveju ESRV bendrajai valdybai priėmus sprendimą. Kol kas ESRV yra paskelbusi septynis politikos rekomendacijų dokumentus¹⁵.

2014 m. sausio 1 d. įsigaliojus makroprudencinei sistemai, nustatytai KRD IV / KRR, ESRV plėtoja analitinę ir organizacinę sistemą, kad galėtų imtis naujų teisės aktais jai suteiktų užduočių, t. y. valstybėms narėms teikti nuomones ir (arba) rekomendacijas dėl naujų makroprudencinių priemonių (t. y. anticiklinio kapitalo rezervų, sisteminės rizikos rezervo) naudojimo, įskaitant galimybę pagal KRR 458 straipsnį nustatyti griežtesnius prudencinius reikalavimus (lankstumo sąlyga). Siekdama paskatinti makroprudencinės sistemos veikimą, 2014 m. kovo

¹³ Žr. ESRV reglamento 2 straipsnio c punktą.

¹⁴ Žr. ESRV reglamento 3 straipsnį.

¹⁵ Rekomendacija dėl skolinimo užsienio valiutomis (OL C 342, 2011 11 22, p. 1); Rekomendacija dėl kredito įstaigų finansavimo JAV doleriais (OL C 72, 2012 3 10, p. 1); Rekomendacija dėl nacionalinių institucijų įgaliojimų makrolygio rizikos ribojimo srityje (OL C 41, 2012 2 14, p. 2); Rekomendacija dėl kredito įstaigų finansavimo (OL C 119, 2013 4 25, p. 1); Rekomendacija dėl pinigų rinkos fondų (OL C 146, 2013 5 25, p. 1); Rekomendacija dėl makroprudencinės politikos tarpinių tikslų ir priemonių (OL C 170, 2013 6 15, p. 1); Rekomendacija dėl anticiklinio rezervo normų nustatymo gairių (ESRB/2014/1; 2014 6 30).

mėn. ESRV paskelbė Pagrindinę ataskaitą¹⁶, kurioje pateikta pirmoji naujos ES makroprudencinės sistemos apžvalga, taip pat išsamų vadovą¹⁷, kurio tikslas – patarti nacionalinėms valdžios institucijoms, kaip naudoti naujas priemones. Ateityje svarbus vaidmuo šioje srityje teks ir ECB. Remiantis BPM reglamento 5 straipsniu, euro zonoje ir glaudžiai bendradarbiauti su ECB pradėjusiose ne euro zonos valstybėse narėse ECB bus nustatytos konkrečios makroprudencinės kompetencijos sritys ir ECB galės reikalauti didesnių makroprudencinių rezervų, negu nustatyta nacionaliniu lygmeniu.

2.2. ESRV struktūra

ESRV organizacinė struktūra yra sudėtinga ir atspindi siekį turėti būtinų ekspertinių žinių ir nacionaliniu (įtraukiant nacionalinius centrinius bankus ir priežiūros institucijas), ir Europos (įtraukiant ECB, Komisiją, Ekonomikos ir finansų komitetą (EFK) ir EPI) lygmeniu. ESRV institucinę sistemą sudaro bendroji valdyba, valdymo komitetas, patariamasis techninis komitetas (PTK) ir patariamasis mokslinis komitetas (PMK). Šių įvairių organų darbą palaiko ESRV sekretoriatas¹⁸. ESRV bendroji valdyba, kurią dabar sudaro 67 nariai, yra pagrindinis ESRV sprendimų priėmimo organas. Visi balsavimo teisę turintys dabar esami 38 bendrosios valdybos nariai¹⁹ turi po vieną balsą, bendroji valdyba sprendimus paprastai priima paprasta dauguma. Rekomendacijai priimti arba įspėjimui ar rekomendacijai viešai paskelbti reikia dviejų trečdalių daugumos²⁰. Balsavimo teisės neturinčių bendrosios valdybos narių (dabar 29 nariai) grupę sudaro po vieną kiekvienos valstybės narės kompetentingų nacionalinių priežiūros institucijų aukšto lygmens atstovą ir EFK pirmininkas. Apskritai, suinteresuotieji subjektai mano, kad bendrosios valdybos balsavimo tvarka yra tinkama. Valdymo komitetas, kurį sudaro 14 bendrosios valdybos narių, yra atsakingas už bendrosios valdybos posėdžių rengimą. PTK sudarytas panašiai kaip bendroji valdyba, tik lygmuo yra techniškesnis. PMK sudarytas siekiant į ESRV darbą įtraukti kitokią ir labiau išorinę mokslinę perspektyvą. Jį sudaro 15 narių, kurių gebėjimų ir kompetencijos sritys labai įvairios.

ESRV naudoja ECB analitinę, finansinę ir administracinę paramą. Steigiant ESRV, ECB priimančiąja įstaiga pasirinktas dėl daugelio priežasčių. Pirmiausia buvo siekiama pasinaudoti turima ECB kompetencija finansinio stabilumo srityje. Naudinga laikytas ir makroprudencinės politikos panašumas į pinigų politikos funkciją. Kad ESRV ateityje galėtų sėkmingai veikti, labai svarbia laikyta galimybė ESRV gauti ECB analitinę, finansinę ir administracinę paramą. Dar svarbiau tai, kad ESRV galėtų būti naudingas ECB matomumas, savarankiškumas ir puiki reputacija.

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 Reglamento (ES) Nr. 1096/2010 2 straipsnio e punktas.

¹⁹ ECB pirmininkas ir pirmininko pavaduotojas; nacionalinių centrinių bankų valdytojai; Komisijos narys; Europos priežiūros institucijos (Europos bankininkystės institucijos) pirmininkas; Europos priežiūros institucijos (Europos draudimo ir profesinių pensijų institucijos) pirmininkas; Europos priežiūros institucijos (Europos vertybinių popierių ir rinkų institucijos) pirmininkas; patariamojo mokslinio komiteto pirmininkas ir du pirmininko pavaduotojai; patariamojo techninio komiteto pirmininkas.

²⁰ ESRV reglamento 10 straipsnis.

Taigi buvo nuspręsta, kad pirmuoju ESRV pirmininku penkerius metus turėtų būti ECB pirmininkas. Kadangi ESRV neturi įgaliojimų reikalauti privalomo vykdymo ir pasitelkia įtikinėjimą ir kolegų spaudimą, laikyta tinkama ESRV pirmininku pasirinkti gerai žinomą ir patikimą asmenį. ESRV reglamento peržiūros straipsnyje konkrečiai nurodyta ESRV pirmininko skyrimo arba rinkimo tvarka²¹.

ESRV yra atskaitinga Parlamentui ir Tarybai. Reikalaujama, kad ESRV Europos Parlamentui ir Tarybai teiktų informaciją apie savo veiksmus²². Bent kartą per metus, o plataus masto finansinių sunkumų atveju ir dažniau, ESRV pirmininkas kviečiamas į Europos Parlamento posėdžius. ESRV pirmininko klausymas paprastai rengiamas tą pačią dieną kaip ir ECB pirmininko klausymas. Bent du kartus per metus ESRV pirmininkas taip pat rengia konfidencialias žodines diskusijas su Europos Parlamento Ekonomikos ir pinigų politikos komiteto pirmininku ir pirmininko pavaduotojais.

ESRV yra EFPIS dalis, taigi rengiant steigimo reglamentus ypač daug dėmesio skirta ESRV ir EPI sąveikai. Vienas iš svarbių dalykų, kurių išmokta per finansų krizę, yra tai, kad, norint turėti stabilią finansų sistemą, mikroprudencinės priežiūros institucijos turi palaikyti glaudų ryšį su naująja makroprudencine institucija. Abu naujos priežiūros sistemos ramsčiai labai svarbūs siekiant vertingos mikrolygio ir makrolygio sinergijos, kad abipusiškai būtų didinamas poveikis finansiniam stabilumui ir gaunama naudos iš visiškai integruotos priežiūros sistemos. Glaudžią sąveiką užtikrina kryžminė keturių institucijų narystė. EPI reglamentuose²³ taip pat nurodoma tvarka, kurios turi laikytis EPI, įgyvendindamos ESRV rekomendacijas, ir kaip EPI turi naudotis savo įgaliojimais, siekdama užtikrinti, kad laiku būtų imtasi veiksmų atsižvelgiant į vienai ar kelioms kompetentingoms nacionalinėms priežiūros institucijoms skirtas rekomendacijas. ESRV ir EPI bendradarbiavimas svarbus ir testavimo nepalankiausiomis sąlygomis srityje.

3. ESRV DARBO VERTINIMAS. PAGRINDINIAI PRIVALUMAI IR TOBULINTINOS SRITYS

Suinteresuotieji subjektai daugeliu atžvilgių yra patenkinti per pirmuosius kelerius metus po ESRV įsteigimo jos vykdytu darbu. Beveik visi pabrėžė makroprudencinės priežiūros svarbą ir poreikį koordinuoti valstybių narių naudojamas makroprudencines priemones. Tačiau apskritai suinteresuotieji subjektai manė, kad dar per anksti pateikti pagrįstą nuomonę apie ESRV įspėjimų ir rekomendacijų poveikį. ESRV ką tik baigė kurti savo poveikio vertinimo sistemą ir dar reikia laiko, kad būtų galima geriau ir išsamiau vertinti adresatų reakciją.

Nors ESRV laikoma pagrindine EFPIS sudedamąja dalimi, daug suinteresuotųjų subjektų nurodė sritis, kurias reikėtų tobulinti. Šios tobulintinos sritys daugiausia yra susijusios su organizacine tapatybe, vidaus valdymu ir esamomis priemonėmis (pvz., įspėjimais ir rekomendacijomis).

3.1. PAGRINDINIAI PRIVALUMAI

ESRV privalumus ir laimėjimus pabrėžė daug suinteresuotųjų subjektų. ESRV turi unikalios ir plačios kompetencijos, jai pavyko padėti politikos formuotojams geriau

²¹ Žr. ESRV reglamento 20 straipsnį kartu su 5 straipsniu.

²² Žr. ESRV reglamento 19 straipsnį.

²³ Žr. EPI steigimo reglamentų 36 straipsnį (žr. 2 išnašą).

suvokti finansinio stabilumo klausimus, ji ėmėsi naudingo ir daug žadančio analitinio darbo, visų pirma susijusio su tarpusavio sąsajų tyrimu.

Kalbant apie ESRV įgaliojimus ir galias, didžioji dauguma suinteresuotų subjektų laikėsi nuomonės, kad ESRV įgaliojimai yra pakankamai platūs ir visi suinteresuotieji subjektai buvo patenkinti tuo, kad ESRV įgaliojimai yra perspektyvinio ir prevencinio pobūdžio. Visi suinteresuotieji subjektai taip pat buvo patenkinti tuo, kad ESRV įspėjimai ir rekomendacijos yra neprivalomi, ir manė, kad tai puikiai dera prie ESRV plačių įgaliojimų ir veiklos aprėpties. Nė vienas suinteresuotasis subjektas nemanė, kad šioje srityje reikia kokių nors pokyčių. Plačiai sutariama, kad procedūra „veikti arba paaiškinti“ turėtų ir toliau būti pagrindinė įspėjimų ir rekomendacijų sistemos dalis, o pati sistema turėtų gebėti veikti laiku ir lanksčiai.

Per visą krizę ESRV buvo unikalus aukščiausio lygio diskusijų finansinio stabilumo klausimais forumas centrinių bankų atstovams, nacionalinėms priežiūros institucijoms ir Europos institucijoms. ESRV į vieną vietą sutelkia labai įvairią finansų sektorių ir valstybių kompetenciją, ir daugelis suinteresuotųjų subjektų tai laiko didžiausiu privalumu. Apskritai suinteresuotieji subjektai teigiamai vertina ir ESRV sekretoriato vaidmenį. Labai svarbų vaidmenį sekretoriatas atliko nustatant vidaus procedūras, plėtojant darbo metodus ir priemones (pvz., ESRV interneto svetainę, ESRV IT programą) ir veiksmingai rengiant ir organizuojant posėdžius. Sekretoriatas taip pat aktyviai dalyvavo analitinėje ESRV veikloje. Tačiau, kai kurių suinteresuotųjų subjektų nuomone, ESRV sekretoriatui skirta nepakankamai išteklių.

ESRV padėjo į finansų politiką ir taisykles įtraukti makroprudencinį aspektą. Makroprudencinė politika buvo didžiausia naujovė J. de Larosièrė'o ataskaitoje. Iki įsteigiant ESRV, Europos Sąjungoje nebuvo institucijos, kuri aktyviai dalyvautų vykdant makroprudencinę priežiūrą. EPI iš esmės remiasi nacionaliniu lygmeniu jau vykdoma veikla, o ESRV kompetencijos sritis buvo beveik visai neiširta. Savo veikla, ypač įspėjimais ir rekomendacijomis, bet ne vien tuo, ESRV pavyko padėti politikos formuotojams labiau suvokti sisteminę riziką ir finansinio stabilumo problemas.

Europos Sąjungoje diegiant makroprudencinę sistemą, ESRV tenka svarbus vaidmuo. Patariamasis techninis komitetas aktyviai dalyvauja visose valstybės narėse nustatant nuoseklią sistemą. Šia tema komitetas parengė dvi rekomendacijas, jas abi patvirtino ir paskelbė bendroji valdyba. Viena rekomendacija yra susijusi su būtinybe steigti nacionalines makroprudencines institucijas, turinčias konkrečius įgaliojimus; kitoje rašoma apie makroprudencinės politikos tikslus ir priemones. Rekomendacija dėl makroprudencinių institucijų turėjo labai apčiuopiamą poveikį. Reaguodamos į ją – bet taip pat ir dėl to, kad 2014 m. sausio mėn. įsigaliojo KRD IV / KRR ir dabar reikalaujama, kad valstybės narės paskirtų „paskirtąją instituciją“, atsakingą už naujų makroprudencinio rezervo priemonių taikymą – visos valstybės narės jau įsteigė arba dabar steigia nacionalines makroprudencines institucijas (nors reikia pažymėti, kad ne visoms šioms institucijoms dabar atstovaujama ESRV). Naujas ESRV vaidmuo – valstybių narių makroprudencinės politikos koordinatore pagal KRD IV / KRR – atitinka ESRV reglamente įvardytą tikslą tiesiogiai prisidėti prie integruotos Sąjungos priežiūros struktūros, būtinos siekiant skatinti valstybės nares laiku ir nuosekliai imtis politinių veiksmų ir taip išvengti skirtingų požiūrių bei pagerinti vidaus rinkos veikimą. Atsižvelgiant į būsimą ECB makroprudencinę kompetenciją euro zonoje ir glaudžiai bendradarbiauti su ECB pradėjusiose ne euro zonos valstybės narėse, reikės užtikrinti tinkamą ECB ir ESRV sąveiką.

ESRV atlieka svarbų analitinį darbą, susijusį su horizontaliaisiais makroprudenciniais klausimais (pvz., per didelio masto bankininkystės sistema, tarpusavio sąsajos). Šiuo atžvilgiu itin įdomi yra pastaruoju metu vykdoma veikla, susijusi su poveikio persidavimo per kredito įsipareigojimų neįvykdymo apsikeitimo sandorius būdais, arba tarpbankiniu finansavimu. Daug suinteresuotųjų subjektų pabrėžia šios pastarojo meto veiklos svarbą ir teigia, kad ją reikia toliau plėtoti. Norint užtikrinti, kad makroprudencinės rizikos vertinimas būtų grindžiamas išsamia ir tikslia informacija, labai svarbu, kad makroprudencinės priežiūros institucijos dalyvautų ESRV veikloje, o ESRV – EPI veikloje. Apskritai manoma, kad ESRV ir EPI bendradarbiavimas yra sėkmingas, bet daug suinteresuotųjų subjektų norėtų, kad būtų daugiau dirbama kartu, pavyzdžiui, sudaromos bendros rizikos lentelės. Taip pat verta pažymėti, kad ESRV tenka vis svarbesnis vaidmuo atliekant testavimą nepalankiausiomis sąlygomis, ir daug suinteresuotųjų subjektų tai palankiai vertina.

Suinteresuotųjų subjektų nuomone, dabar taikoma atskaitomybės sistema yra tinkama, nes sudarytos sąlygos tinkamam dialogui, kartu užtikrintas visiškas neskelbtinos informacijos konfidencialumas.

3.2. TOBULINTINOS SRITYS

Suinteresuotųjų subjektų nurodytos tobulintinos sritys daugiausia susijusios su trimis aspektais: ESRV organizacine tapatybe, ESRV vidaus struktūra ir darbo organizavimo formomis, taip pat turimomis priemonėmis ir įgaliojimais, kuriuos būtų galima plėsti ir įtraukti ankstyvojo įspėjimo funkciją.

3.2.1. Organizacinė tapatybė

Kadangi **ESRV pirmininko funkcijos** pirmuosius penkerius metus po ESRV įsteigimo **patikėtos ECB pirmininkui**, ESRV galėjo pasinaudoti ECB matomumu, savarankiškumu ir puikia reputacija. Pirmojo pirmininko įgaliojimai nustos galioti praėjus penkeriems metams nuo ESRV reglamento įsigaliojimo, t. y. 2015 m. gruodžio 16 d., taigi reikės persvarstyti reglamentą ir užtikrinti teisinį aiškumą. Kadangi ESRV neturi įgaliojimų reikalauti privalomo vykdymo ir pasitelti įtikinėjimą ir kolegų spaudimą, labai gerai, kad ESRV pirmininko pareigas eina gerai žinomas ir patikimas asmuo.

Daugelis suinteresuotųjų subjektų pabrėžė, kad reikia stiprinti ESRV tapatybę. Daug suinteresuotųjų subjektų primygtinai teigia, kad reikia didinti ESRV savarankiškumą, tačiau ir toliau leisti jai pasikliauti ECB reputacija ir kompetencija. Šis klausimas nagrinėtas ir EP rezoliucijoje. Keli suinteresuotieji asmenys pasiūlė, kad tokiu atveju būtų galima nustatyti dviejų pakopų valdymo struktūrą. ESRV pirmininko pareigas ir toliau eitų ECB pirmininkas, bet būtų sukurtas naujas visos darbo dienos generalinio direktoriaus etatas. ECB pirmininkas ir toliau būtų ESRV bendrosios valdybos – aukščiausiojo ESRV sprendimų priėmimo organo – pirmininkas, o generalinis direktorius būtų atsakingas už kasdienę ESRV veiklą ir galėtų ESRV atstovauti tam tikruose pagrindiniuose organuose, pavyzdžiui, EFK. Paskirti vykdomąjį pirmininką rekomenduota ir EP rezoliucijoje.

3.2.2. Vidaus struktūra ir darbo organizavimo formos

Pasak daugumos suinteresuotųjų subjektų, dabar nustatyta ESRV struktūra ir valdymo sistema galėtų būti tobulinamos siekiant užtikrinti veiksmingesnį sprendimų priėmimą.

Bendrosios valdybos narių skaičių būtų galima sumažinti. Beveik visi suinteresuotieji subjektai nurodė, kad bendrosios valdybos dydis (67 nariai) gali būti potenciali problema, o keli suinteresuotieji subjektai panašiai paminėjo ir patariamąjį techninio komiteto dydį. Nors tai, kad sutelkta labai įvairių sričių kompetencija, paprastai laikoma geru dalyku, daug suinteresuotųjų subjektų pažymėjo, kad dėl dabar esamo dydžio bendroji valdyba turi trūkumų, susijusių su tuo, kaip vyksta susirinkimai ir diskusijos, su galimybe keisti konfidencialia ir neskelbtina informacija ir su sklandžiu sprendimų priėmimu. Gerokai mažesnis valdymo komitetas (t. y. 14 bendrosios valdybos narių) labiau tinka aptarti neskelbtinus klausimus, bet jis neįgaliotas priimti sprendimus, o jo vaidmuo apsiriboja tik bendrosios valdybos posėdžių rengimu. Kai kurie suinteresuotieji subjektai užsiminė, kad, ėmus dažniau rengti valdymo komiteto posėdžius, galbūt būtų išplėstas ir jo vaidmuo. Daug suinteresuotųjų subjektų teigia, kad bendrosios valdybos narių skaičių tikrai galima sumažinti (pavyzdžiui, nustatant, kad valstybėms narėms atstovauja tik po vieną atstovą) arba daugiau įgaliojimų galima suteikti valdymo komitetui, kurio sudėtį taip pat būtų galima keisti, ypač dėl to, kad buvo sukurtas BPM, bet ne vien dėl to.

Keli suinteresuotieji subjektai taip pat siūlė iš dalies keisti bendrosios valdybos sudėtį, siekiant iš naujo nustatyti ESRV veiklos sritis įvairiuose sektoriuose, ir stiprinti Europos perspektyvą. Nariai galėtų atstovauti, pavyzdžiui, kelioms tos pačios valstybės narės arba net kelių valstybių narių institucijoms. Dar vienas veiksnys, įvardytas kaip galbūt didinantis tam tikrą palankumą bankams, yra tai, kad ESRV sekretoriato darbuotojai yra iš centrinių bankų, taigi jie natūraliai labiau linksta dėmesį sutelkti į bankų, o ne kitų finansų sektorių klausimus (nacionaliniai centriniai bankai dažniausiai yra atsakingi už bankų priežiūrą). Be to, taip pat reikia pripažinti, kad sisteminės rizikos pagrindinis šaltinis paprastai būna bankai, taigi toks dėmesio sutelkimas motyvuojamas ir didesne bankų sektoriaus keliama rizika.

Buvo siūlymų peržiūrėti abiejų patariamųjų komitetų sudėtį. Per konsultacijas dėl abiejų patariamųjų komitetų veiklos gauta skirtingų atsiliepimų. Kalbant apie PTK, daug respondentų gyrė komitetą už reguliarių indėlių rengiant ESRV bendrosios valdybos darbotvarkę. Tačiau buvo ir atsiliepimų, kad komitetas yra per daug orientuotas į bankus ir kad jo požiūryje į sisteminę riziką jaučiamas palankumas tam tikroms valstybėms. Siūlyta sumažinti PTK, kaip galbūt ir bendrosios valdybos, narių skaičių. Kalbant apie PMK, suinteresuotieji subjektai pažymėjo, kad šis komitetas ne taip dažnai teikė rezultatų kaip PTK. Tačiau iš esmės jo veikla paprastai laikyta naujoviškesne ir kūrybiškesne negu PTK. Keli respondentai pasiūlė sujungti abu patariamuosius komitetus, kartu sujungiant techninio komiteto darbo metodus ir mokslinio komiteto kūrybišką požiūrį.

3.2.3. ESRV priemonių rinkinys

Daug suinteresuotųjų subjektų mano, kad ESRV komunikaciją ir sąveiką su kitomis institucijomis ir įstaigomis reikėtų tobulinti ir kad per daug pasikliaujama formaliomis įspėjimo ir rekomendacijų priemonėmis.

Suinteresuotieji subjektai paragino užtikrinti didesnę skaidrumą, kaip priemonę, kuria būtų sustiprinta procedūra „veikti arba paaiškinti“ (pavyzdžiui, įspėjimų ir rekomendacijų skelbimas, didesnis skaidrumas, susijęs su adresatų tolesniais veiksmais, ir pan.).

Suinteresuotieji subjektai taip pat pasiūlė stiprinti procedūrą „veikti arba paaiškinti“, palaikant geresnius ryšius su kitomis Europos įstaigomis, ypač EFK. Geresnė ir ankstyva sąveika galėtų sustiprinti ESRV veiksmų poveikį ir padidinti

valstybių narių suvokimą, kokį poveikį jų politiniai sprendimai turi finansiniam stabilumui. Keli suinteresuotieji subjektai pabrėžė (tai taip pat pabrėžta patariamųjų techninio ir mokslinio komitetų aukšto lygio specialistų ataskaitoje), kad visą darbo dieną dirbantis ESRV generalinis direktorius²⁴ galėtų padėti sklandžiau bendrauti su potencialiais adresatais ankstyvuoju etapu, taigi ESRV veiksmai būtų veiksmingesni.

Kalbant apie ESRV veiksmus teisės aktų srityje, kai kurie suinteresuotieji subjektai pasiūlė geriau nustatyti tų veiksmų ribas, kad nebūtų kišamasi vėlesniu teisėkūros etapu arba teisės aktą jau priėmus. Galimybė numatyti tai, ko reikia, dar ankstyvuoju etapu galėtų padėti išvengti neefektyvumo dėl vėlesnio įsikišimo, kaip buvo KRD IV / KRR atveju. Atsižvelgiant į tai teigiama, kad ESRV dalyvavimas galėtų būti ribotas ir ESRV turėtų tik nustatyti sritis, kuriose ateityje reikėtų imtis teisėkūros veiksmų. Kiti suinteresuotieji subjektai siūlė, kad su ESRV galėtų būti konsultuojamasi prieš finansinio stabilumo srityje priimant teisės akto pasiūlymą.

Suinteresuotieji subjektai laikosi nuomonės, kad ESRV išorės komunikacija galėtų būti geresnė. ESRV vaidmuo yra stebėti ir vertinti finansų sistemos riziką, bet įgyvendindama makroprudencinę politiką tai rizikai sumažinti ji pasikliauna ir kitomis įstaigomis bei valstybėmis narėmis. Todėl jos veiklos rezultatai priklauso nuo to, kaip gerai ji valdo ryšius su kitais suinteresuotaisiais subjektais ir valstybėmis narėmis. Savo veiklos tikslais ji taip pat pasikliauna tų įstaigų teikiama informacija. Kai kurie suinteresuotieji subjektai mato galimybių dar gerinti ESRV komunikacijos – tiek vidaus, tiek su kitais EFPI organais ir Europos centrinių bankų sistema (ECBS) ir net su užsienio ir tarptautiniais kolegais (JAV Finansinio stabilumo priežiūros taryba, Finansinio stabilumo taryba, Bazelio bankų priežiūros komitetu, TVF), rinkos dalyviais ir plačiąja visuomene – kokybę ir vykdymą laiku. Potencialus visą darbo dieną dirbančio generalinio direktoriaus vaidmuo galėtų padėti padidinti ESRV matomumą ir sudaryti sąlygas laikytis iniciatyvesnės ir nuoseklesnės komunikacijos strategijos.

Suinteresuotieji subjektai mato poreikį tobulinti duomenų mainų tarp ESRV ir EPI Europos finansų priežiūros institucijų sistemoje procesus. ESRV reikalingų gauti duomenų patvirtinimo procesas yra išsamus ir ilgas, o tai gali paveikti jos rezultatų pateikimą laiku ir jų poveikį. Daug tvirtinimo veiksmų yra dubliuojami. Teigiama, kad, norint padidinti veiksmingumą ir produktyvumą, šie procesai turėtų būti supaprastinti. Ilgai trunkantis duomenų gavimas reiškia, kad ESRV gali nesusipėti pateikti įspėjimų ir rekomendacijų prieš riziką išaiškinant, o tai gali neigiamai paveikti visą jos gebėjimą teikti ankstyvuosius įspėjimus.

ESRV priemonių rinkinys galėtų būti išplėstas ir galėtų būti įtraukta daugiau neprivalomų įgaliojimų. ESRV per pastaruosius trejus metus pateikė oficialių rekomendacijų. Kai kurie suinteresuotieji subjektai kritikavo rekomendacijų pateikimo laiką – kelios rekomendacijos pateiktos per vėlai, o vienu atveju rekomendacijos pateiktos problemą jau išsprendus. Procesas, kurio laikomasi bendrajai valdybai tvirtinant ESRV rekomendacijas, ir tai, kad ESRV rekomendacijos rengiamos labai oficialiai, laikoma labiausiai tikėtinomis vėlavimo priežastimis. Adresatams jos kartais atrodo per oficialios, ir tai skatino juos laikytis gynimosi pozicijos. Laikantis laipsniškesnio požiūrio būtų galima sustiprinti ESRV veiksmų poveikį ir dar ankstyvuoju etapu pradėti konstruktyvų dialogą su galimais adresatais. Dar būtų įmanoma plėsti ESRV galimybes vykdyti neprivalomus

²⁴ Žr. 3.2.1 skirsnį.

įgaliojimus, pavyzdžiui, skelbiant raštus arba viešuosius pareiškimus, kaip priemonę didinti ankstyvojo įspėjimo funkcijos lankstumą. Siūlyta, kad šiuo atžvilgiu galėtų būti svarbus visą darbo dieną dirbantis ESRV generalinis direktorius, nes padidėtų ESRV matomumas, taigi ir jos gebėjimas daryti įtaką įspėjimų ir rekomendacijų dar oficialiai nepaskelbus.

4. IŠVADA

Sunku vertinti ESRV, kaip į ateitį žvelgiančios makroprudencinės institucijos, veiklos rezultatus, nes ji visai neseniai įsteigta. Nepaisant to, iš atsiliepimų, kuriuos Komisija gavo iš suinteresuotųjų subjektų, matyti, kad per pirmuosius trejus veikimo metus ESRV pavyko įsitvirtinti kaip svarbiai sudedamajai Europos priežiūros sistemos daliai. Suinteresuotieji subjektai pripažįsta, kad per visą krizę ESRV buvo unikalūs diskusijų finansinio stabilumo klausimais forumas ir kad dėl jos politikos formuotojai ėmė geriau suvokti finansų politikos ir taisyklių makroprudencinį aspektą. ESRV tebėra svarbi sudedamoji EFPIS dalis.

Tačiau, turint omenyje šiuos laimėjimus, vertėtų atkreipti dėmesį ir į svarbius ESRV sistemos aspektus, kad ES lygmens makroprudencinė priežiūra taptų produktyvesnė.

Kai kurias sritis ESRV galėtų pagerinti trumpuoju laikotarpiu ir tam nereikėtų jokių teisės aktų pakeitimų. Pavyzdžiui:

- **Iniciatyvesnės komunikacijos strategija ir ankstyvesnė sąveika su potencialiais adresatais.** Tai galėtų būti, pavyzdžiui, geresnis keitimasis informacija su EFK ir aktyvesnis ESRV dalyvavimas EFK diskusijose ir posėdžiuose. ESRV taip pat galėtų plačiau vykdyti neprivalomus įgaliojimus, pavyzdžiui, skelbdama raštus arba viešuosius pareiškimus, taip ankstyvojo įspėjimo, prieš bet kokią įspėjimą ar rekomendaciją oficialiai paskelbiant, funkcija taptų lankstesnė.

- **Dažnesni valdymo komiteto posėdžiai.** Tai galėtų būti būdas išplėsti valdymo komiteto vaidmenį leidžiant jam atidžiau stebėti, kaip tarp bendrosios valdybos posėdžių veikia ESRV darbo struktūros.

- **Mažiau formalizmo rengiant ESRV rekomendacijas.** Tai galbūt padėtų sutrumpinti rekomendacijų priėmimo terminus ir pagreitinti ESRV reakciją, taigi būtų geriau vykdoma ankstyvojo įspėjimo funkcija.

- **Subalansuoti dėmesį ir skirti jį ne vien bankų rizikai.** ESRV ėmė plėsti savo perspektyvą ir pastaruoju metu vis dažniau imasi su bankais nesusijusių klausimų. Tokia tendencija yra sveikintina ir skatintina, nes svarbu, kad ESRV įgaliojimai ir toliau apimtų įvairius sektorius.

Be to, daug suinteresuotųjų subjektų įvardytų dalykų, kuriems ir toliau reikia skirti dėmesio, yra susiję su pačiais ESRV steigimo reglamentais. Tai ypač pasakytina apie pirmininkavimo tvarką (kadangi ECB pirmininkas buvo paskirtas pirmiems penkeriems metams, t. y. iki 2015 m. gruodžio 16 d.); visą darbo dieną dirbančio generalinio direktoriaus etato sukūrimą; sprendimų priėmimo struktūros pokyčius (pavyzdžiui, bendrosios valdybos ir valdymo komiteto sudėties pakeitimai, mažesnis bendrosios valdybos narių skaičius, platesni valdymo komiteto sprendimų priėmimo įgaliojimai ir pan.). Komisija ketina toliau nagrinėti techninius ir teisinius įvairių iškeltų klausimų aspektus ir imtis parengiamojo darbo, kad įvertintų galimus šių klausimų sprendimo variantus. Visų pirma bus nagrinėjama:

- **Organizacinė tapatybė.** Reikia padidinti ESRV matomumą ir savarankiškumą, bet kartu leisti jai toliau pasikliauti ECB reputacija ir kompetencija. Komisija toliau svarstys šį klausimą. Vienas variantas, kurį būtų galima toliau nagrinėti, yra galimybė nustatyti dviejų pakopų valdymo struktūrą – ECB pirmininkas ir toliau pirmininkautų ESRV, o naujas visą darbo dieną dirbantis generalinis direktorius būtų atsakingas už kasdienę ESRV veiklą.

- **Vidaus valdymas.** Būtų naudinga atlikti dabar nustatytos ESRV vidaus struktūros reformą. Visų pirma reikia paprastinti sprendimų priėmimo dalyvaujant bendrajai valdybai ir valdymo komitetui tvarką ir tam sumažinti bendrosios valdybos narių skaičių arba perduoti daugiau įgaliojimų valdymo komitetui. Gali būti daugiau galimybių didinti padedančių patariamųjų komitetų veiksmingumą ir produktyvumą.

- **Priemonių rinkinys.** ESRV pastaruosius trejus metus pateikė oficialių įspėjimų ir rekomendacijų. Tačiau dar yra galimybių plėsti ESRV priemonių rinkinį ir įtraukti daugiau neprivalomų įgaliojimų, kad būtų daugiau lankstumo ir skatinama ankstyvoji intervencija. Kita vertus, galbūt yra galimybių aiškiau įvardyti su teisės aktų pakeitimais susijusį ESRV vaidmenį.

Techninį ir teisinį darbą, kurio imsis Komisija, bus galima atlikti atsižvelgiant į svarbius bendros finansinės struktūros elementus, kurių šiandien dar nėra: įvairūs bankų sąjungos ramsčiai dar ne iki galo nustatyti; valstybės narės dar steigia nacionalines makroprudencines institucijas; dar nenustatyta, kam ECB ir (arba) BPM turi tekti makroprudencinė atsakomybė. Prieš siūlant bet kokius galimus su ESRV reforma susijusius teisėkūros veiksmus, reikia didesnio aiškumo dėl visų šių elementų, nes tai tikrai turės poveikio pasiūlymo struktūrai.