



Bruxelles, 8.8.2014.
COM(2014) 508 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o misiji i organizaciji Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB)

{SWD(2014) 260 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o misiji i organizaciji Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB)

1. UVOD

Globalna financijska kriza u 2008. otkrila je praznine u regulatornom i nadzornom okviru Europske unije. Nadzor je ostao rascjepkan na nacionalnim razinama, bio je nedovoljno usmjeren na međuovisnost unutar financijskog sustava, nije uključivao dostatnu razmjenu informacija i koordinaciju između supervizora i pridavao je malo značaja makrobonitetnom nadzoru. Oslanjajući se na preporuke de Larosièrea iz izvješća iz 2009.¹, novo tijelo zaduženo za makrobonitetni nadzor u cijeloj Europskoj uniji osnovano je u 2010. – Europski odbor za sistemske rizike (ESRB), kao dio novog Europskog sustava financijskog nadzora (ESFS) koji obuhvaća i tri europska sektorska makrobonitetna tijela, europska nadzorna tijela (ESA-ovi)².

U skladu s člankom 20. Uredbe o osnivanju ESRB-a³ u ovom se izvješću preispituju misija i organizacija ESRB-a, uključujući pitanja koja se odnose na imenovanje predsjednika ESRB-a u svjetlu iskustva u protekle tri godine. Na temelju članka 5. stavka 1. Uredbe predsjednik ESRB-a imenuje se predsjednikom ESRB-a za prvi petogodišnji mandat nakon stupanja na snagu ove Uredbe, tj. 16. prosinca 2010. U narednim razdobljima predsjednik ESRB-a imenuje se u skladu s načinima koji će se utvrditi. Ovim se izvješćem odgovara i na uvjete izvješćivanja u članku 8. druge Uredbe o ESRB-u⁴ u kojoj se utvrđuju načini ESRB-ove podrške ESRB-u.

Radi dosljednosti i zato što su četiri tijela dio istog nadzornog sustava, Komisija je odlučila paralelno provesti preispitivanje ESRB-a i ESA-ova kako bi donijela i objavila dva izvješća o preispitivanju – jedno pokriva ESRB, a drugo ESA-ove – istodobno. Svrha je ovog izvješća ocijeniti misiju i organizaciju ESRB-a od nastanka u skladu s odredbama o preispitivanju dviju uredbi o ESRB-u. Osim neposrednog iskustva sudjelovanjem kao člana općeg odbora ESRB-a i drugih upravnih i savjetodavnih tijela ESRB-a, ispitivanje Komisije o ESRB-u potkrijepljeno je iz različitih izvora. Prvo, Komisija je analizirala dokaze iz javne rasprave o preispitivanju ESFS-a od 24. svibnja 2013. Drugo, Komisija je ocijenila povratne informacije dobivene iz postupka savjetovanja, koji je održan od 26. travnja do 31. srpnja 2013. Ovaj proces sastoji se od javnog savjetovanja i ciljanog savjetovanja, uključujući detaljnija i tehnička pitanja usmjerena na ESA-ove, nacionalne vlasti, nadležne institucije i agencije te ključne zainteresirane strane. Komisija je primila ukupno 137 odgovora (94 za javno savjetovanje i 43 za ciljano savjetovanje). Treće, Komisija je razmotrila doprinos ESRB-ove skupine na visokoj razini o preispitivanju ESRB-a⁵ kao i zajedničko mišljenje ESA-ova o preispitivanju

¹ Skupina na visokoj razini za financijski nadzor (pod predsjedanjem Jacquesa de Larosièrea), Izvješće, 25. veljače 2009. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

² Za osnivačke akte europskih nadzornih tijela vidi SL L 331, 15.12.2010., str. 12.

³ Uredba (EZ) br. 1092/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o makrobonitetnom nadzoru financijskog sustava Europske unije i osnivanju Europskog odbora za sistemske rizike (SL L 331, 15.12.2010., str. 1.) (Uredba o ESRB-u).

⁴ Uredba Vijeća (EZ) br. 1096/2010 od 17. studenoga 2010. o dodjeli posebnih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s funkcioniranjem Europskog odbora za sistemske rizike (SL L 331, 15.12.2010, str. 162.).

⁵ ESRB, Skupina na visokoj razini o preispitivanju ESRB-a, Doprinos preispitivanju ESRB-a (predviđeno Uredbom o ESRB-u), ožujak 2013.

ESRB-a⁶. Osim toga, Komisija je uzela u obzir i druge studije i izvješća o pitanjima koja je predstavio MMF⁷. Zaključno, studija koju je naručio Europski parlament (EP)⁸ o preispitivanju ESRB-a i rezolucija EP-a s preporukama Komisiji o preispitivanju ESFS-a⁹ i prethodne rasprave pažljivo su razmatrane. Polazeći od *inputa* iz tih raznih vanjskih izvora – u daljnjem tekstu jednostavno nazvanih „zainteresirane strane” – Komisija je nastavila s potrebnom procjenom važećeg zakonodavstva¹⁰.

Ocjenjivanje funkcioniranja ESRB-a u ovom je trenutku složen zadatak zbog dvaju glavnih razloga. Prvo, teško je procijeniti rezultate ESRB-a kao dugoročno makrobonitetno tijelo s obzirom na to da je osnovan u jeku financijske krize, mada je njegov primarni mandat spriječiti pojavu takvih kriza. Drugo, postoje dvije značajne reforme financijskog okvira u procesu provođenja koje će imati utjecaja na ulogu ESRB-a, točnije uspostava jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM)¹¹ u europodručju – i državama članicama izvan europodručja, kojim se uspostavila bliska suradnja s ESB-om – i odredbe koje se odnose na makrobonitetne instrumente u novoj direktivi i uredbi o kapitalnim zahtjevima (CRD IV/CRR)¹². Ipak, sljedeći odjeljci izvješća usmjereni su na aktivnosti ESRB-a do danas, pri čemu naglašavaju glavne prednosti i dostignuća ESRB-a te utvrđuju područja za moguće poboljšanje.

2. FUNKCIONIRANJE ESRB-A (MISIJA I ORGANIZACIJA) OD OSNUTKA

2.1. Misija ESRB-a

Mandat ESRB-a definiran je u širem smislu u Uredbi o ESRB-u. Odgovoran je za makrobonitetni nadzor financijskog sustava u Uniji i pridonosi sprečavanju ili smanjivanju sistemskih rizika na financijsku stabilnost u Uniji koji proizlaze iz

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

⁶ Zajedničko mišljenje europskih nadzornih tijela – preispitivanje Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB, 17. prosinca 2013., ESA-ovi-2013-035; https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf)

⁷ Europska unija: Publikacija dokumentacije o programu procjene financijskog sektora – Tehnička napomena o makrobonitetnom nadzoru i ulozi ESRB-a; Izvješće MMF-a br. 13/70; ožujak 2013.

⁸ Europski parlament; ispitivanje novog Europskog sustava financijskog nadzora (ESFS) – Dio 2.; Rad Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB) (Autori: Samuel McPhilemy i John Roche (Oxford Analytica)), listopad 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 Rezolucija Europskog parlamenta od 11. ožujka 2014. s preporukama Europske komisije o preispitivanju europskog sustava financijskog 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//EN&language=EN#top>

¹⁰ Usp. članak 20. Uredbe o ESRB-u. Očekuje se mišljenje ESB-a.

¹¹ Uredba Vijeća (EZ) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL L 287, 29.10.2013., str. 63.) (Uredba o osnivanju SSM-a).

¹² Uredba (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL L 176, 27.6.2013., str. 1.) i Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL L 176, 27.6.2013., str. 338.).

kretanja unutar financijskog sustava. Pridonosi nesmetanom funkcioniranju unutarnjeg tržišta i time osigurava da financijski sektor igra ulogu u održivom doprinosu gospodarskog rasta. Uredbom ESRB-a definira se „sistemski rizik” kao rizik poremećaja u financijskom sustavu, koji može uzrokovati ozbiljne negativne posljedice za unutarnje tržište i realno gospodarstvo. Sve vrste financijskih posrednika, tržišta i infrastrukture mogu biti potencijalno sistemski važni do određene mjere¹³.

Uredbom o ESRB-u naglašava se da je preventivna uloga ESRB-a u tome da bi trebao „pridonijeti sprečavanju sistemskih rizika” i „izbjegavati razdoblja rasprostranjenih financijskih poteškoća”. Osim toga, ESRB bi trebao „utvrditi i dati prednost sistemskim rizicima”.

U ostvarivanju makrobonitetnog mandata ESRB obavlja niz ključnih funkcija, točnije praćenje rizika, procjenu rizika i na kraju, ako je potrebno, donošenje upozorenja i preporuke za njihovo otklanjanje¹⁴. Osim preporuka o politici, ESRB je objavio nekoliko dokumenata koji se odnose na njegovu djelatnost i analitički rad: tromjesečni prikazi rizika, izvješća Savjetodavnog znanstvenog odbora (ASC) i ostali povremeni radovi i komentari kao i dva godišnja izvješća. Prema Uredbi o ESRB-u ESRB može samo izdavati upozorenja i preporuke koje nisu obvezujuće, ali na koje se primjenjuje postupak „postupiti ili obrazložiti”. Upotreba neobvezujućih instrumenata daje ESRB-u mogućnost slobodne interakcije s bilo kojim javnim tijelom uključenim u financijska pitanja i osigurava veći prostor u oblikovanju bilo kojih preporuka. ESRB se oslanja na svoj utjecaj i ovlasti (tj. snagu reputacije) kako bi osigurao poduzimanje odgovarajućih akcija kao odgovor na njegova upozorenja i preporuke. Upozorenja i preporuke mogu se objaviti nakon odluke općeg odbora ESRB-a na pojedinačnoj osnovi. Do danas je ESRB objavio sedam preporuka¹⁵.

Stupanjem na snagu ovog makrobonitetnog okvira CRD IV/ASP 1. siječnja 2014. ESRB razvija analitički i organizacijski okvir kako bi mogao preuzeti nove zadaće koje su mu dodijeljene ovim zakonodavstvom, tj. davanje mišljenja i/ili preporuka državama članicama s obzirom na upotrebu novih makrobonitetnih alata (tj. protuciklički zaštitni sloj kapitala, zaštitni sloj za sistemski rizik), uključujući mogućnost nametanja strožih bonitetnih uvjeta iz članka 458. CRR-a („klauzula o fleksibilnosti”). Radi operacionalizacije makrobonitetnog okvira ESRB je u ožujku 2014. objavio Glavno izvješće¹⁶ kojim se pruža prvi pregled novog makrobonitetnog okvira u EU-u, kao i detaljan priručnik¹⁷ čiji je cilj dati smjernice nacionalnim tijelima za upotrebu novih instrumenata. ESB će igrati i ključnu ulogu

¹³ Usp. članak 2. točku (c) Uredbe o ESRB-u.

¹⁴ Usp. članak 3. točku (c) Uredbe o ESRB-u.

¹⁵ Preporuka o kreditiranju u inozemnim valutama (SL C 342, 22.11.2011., str. 1.); Preporuka o financiranju američkog dolara (SL C 72, 10.3.2012, str. 1.), Preporuka o makrobonitetnom mandatu nacionalnih vlasti (SL C 41, 14.2.2012., str. 2.); Preporuka o financiranju kreditnih institucija (SL C 119, 25.4.2013., str. 1.), Preporuka o novčanim fondovima (SL C 146, 25.5.2013., str. 1.); Preporuka o posrednim ciljevima i instrumentima makrobonitetne politike (SL C 170, 15.6.2013., str. 1.); Preporuka o smjernicama za određivanje stopa protucikličnog kapitala (ESRB/2014/1; 30.6.2014.).

¹⁶ Glavno izvješće o makrobonitetnoj politici u bankarskom sektoru;

http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8

¹⁷ Priručnik ESRB-a o operacionalizaciji makrobonitetne politike u bankarskom sektoru; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9

u tom području u budućnosti. Prema članku 5. Uredbe o osnivanju SSM-a ESB će imati posebne makrobonitetne nadležnosti u europodručju – i državama članicama izvan europodručja koje su uspostavile blisku suradnju s ESB-om – te će prije svega moći nametnuti strože makrobonitetne zaštitne slojeve od onih donesenih na državnoj razini.

2.2. Organizacija ESRB-a

ESRB ima složenu organizacijsku strukturu, koja odražava želju za okupljanjem potrebnog stručnog znanja i na nacionalnoj razini – koja uključuje nacionalne središnje banke i supervizore – i na europskoj razini – uključujući ESB, Komisiju, Gospodarski i financijski odbor (EFC) i europska nadzorna tijela. Institucionalni okvir ESRB-a obuhvaća opći odbor, upravljački odbor, tajništvo, savjetodavni tehnički odbor (ATC) i savjetodavni znanstveni odbor (ASC). Rad tih raznih foruma podržava tajništvo ESRB-a¹⁸. Opći odbor ESRB-a, koji se trenutačno sastoji od 67 članova, glavno je tijelo za donošenje odluka ESRB-a. Svaki od sadašnjih 38 članova općeg odbora s pravom glasa¹⁹ ima jedan glas i opći odbor obično odlučuje običnom većinom. Za donošenje preporuka ili objavu upozorenja zahtijeva se dvotrećinska većina²⁰. Članovi općeg odbora bez prava glasa (trenutačno 29 članova) jesu jedan visokopozicionirani predstavnik nadležnih nacionalnih nadzornih tijela iz svake države članice i predsjednik EFC-a. Općenito, zainteresirane strane smatrale su da je način glasovanja unutar općeg odbora primjeren. Upravljački odbor, koji se sastoji od 14 članova općeg odbora, odgovoran je za pripremu sjednica općeg odbora. ATC odražava sastav općeg odbora na razini koja je više tehnička. ASC je osnovan kako bi donio drukčiju i više vanjsku, znanstvenu perspektivu rada ESRB-a. Sastoji se od 15 članova koji predstavljaju širok spektar vještina i stručnog znanja.

ESRB se oslanja na ESB zbog analitičke, financijske i administrativne podrške. U vrijeme nastanka ESRB-a izbor ESB-a kao ustanove primateljice bio je vođen nizom razmatranja. Primarni cilj bio je osloniti se na postojeće stručno znanje ESB-a u području financijske stabilnosti. Blizina makrobonitetne politike funkciji monetarne politike smatrala se prednošću. Činjenica da bi ESRB mogao profitirati od analitičke, financijske i administrativne potpore ESB-a smatrala se korisnom za njegov budući uspjeh. Još važnije, ESRB je mogao profitirati od transparentnosti, neovisnosti i snažne reputacije ESB-a. U istom ozračju donesena je odluka da bi prvi predsjednik ESRB-a trebao biti predsjednik ESB-a na razdoblje od pet godina. Budući da ESRB nema obvezujuće ovlasti, ali se oslanja na moralni pritisak i pritisak okoline, smatralo se prikladnim izabrati dobro poznatu i vjerodostojnu osobu za predsjednika ESRB-a. Klauzula o preispitivanju Uredbe o ESRB-u posebno se odnosi na postupke za imenovanje ili izbor predsjednika ESRB-a²¹.

¹⁸ Članak 2. točka (e) Uredbe Vijeća (EU) br. 1096/2010.

¹⁹ Predsjednik i potpredsjednik ESB-a; guverneri nacionalnih središnjih banaka; član Komisije; predsjednik europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo); predsjednik europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje); predsjednik europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala); predsjednik i dva potpredsjednika Savjetodavnog znanstvenog odbora; predsjednik Savjetodavnog tehničkog odbora.

²⁰ Članak 10. Uredbe o ESRB-u.

²¹ Usp. članak 20. čitati s člankom 5. Uredbe o ESRB-u.

ESRB je odgovoran Parlamentu i Vijeću. On treba pružiti informacije o svojim aktivnostima Europskom parlamentu i Vijeću²². Najmanje jednom godišnje, a u slučaju rasprostranjenih financijskih poteškoća i češće, predsjednika ESRB-a poziva se na godišnju raspravu u Europskom parlamentu. Rasprave predsjednika ESRB-a općenito se održavaju neposredno nakon rasprava predsjednika ESB-a. Predsjednik ESRB-a najmanje dva puta godišnje održava povjerljive usmene rasprave s predsjednikom i potpredsjednikom Odbora za gospodarska i monetarna pitanja Europskog parlamenta.

ESRB je dio ESFS-a, a posebna pozornost u osnivačkim propisima usmjerena je na interakciju između ESRB-a i ESA-ova. Kako bi imali stabilan financijski sustav, jedna od glavnih lekcija financijske krize jest da mikrobonitetni supervizori moraju međusobno djelovati u suradnji s novom makrobonitetnom razinom. Oba stupa novog nadzornog sustava neophodna su za postizanje dragocjene sinergije između mikro i makrorazine, međusobno jačanje utjecaja na financijsku stabilnost i ostvarivanje koristi od potpuno integriranog nadzornog okvira. Bliska interakcija osigurana je unakrsnim članstvom između četiriju tijela. Uredba o europskim nadzornim tijelima²³ navodi i postupke koje bi europska nadzorna tijela trebala slijediti da bi postupila po preporukama ESRB-a te kako bi europska nadzorna tijela trebala koristiti svoje ovlasti da bi osigurala pravovremeno praćenje preporuka upućenih jednom ili više nadležnih nacionalnih nadzornih tijela. Suradnja između ESRB-a i europskih nadzornih tijela važna je i u području testiranja na stres.

3. OCJENA RADA ESRB-A: GLAVNE PREDNOSTI I PODRUČJA ZA POBOLJŠANJE

Zainteresirane strane u mnogočemu su zadovoljne radom ESRB-a u prvim godinama od osnutka. Gotovo su sve naglasile važnost makrobonitetnog nadzora i potrebe za koordinacijom država članica u upotrebi makrobonitetnih alata. Ipak, zainteresirane strane uglavnom su smatrale da je prerano za formiranje obrazloženog mišljenja o utjecaju upozorenja i preporuka ESRB-a. ESRB je upravo dovršio svoj okvir za ocjenu utjecaja i potrebno je više vremena da bi se dobilo bolje i temeljitije stajalište o reakciji primatelja.

Iako se ESRB smatra ključnom komponentom ESFS-a, mnoge zainteresirane strane utvrdile su područja za poboljšanje. Ta područja za poboljšanje uglavnom se odnose na organizacijski identitet, unutarnje upravljanje i dostupne alate (tj. upozorenja i preporuke).

3.1. GLAVNE PREDNOSTI

Mnoge zainteresirane strane istaknule su prednosti i uspjehe ESRB-a. ESRB se oslanja na jedinstven i širok spektar stručnog znanja, uspio je u podizanju svijesti o pitanjima o financijskoj stabilnosti među kreatorima politike i počeo je razvijati koristan i obećavajući analitički rad, posebno u pogledu međusobne povezanosti.

Što se tiče mandata i ovlasti ESRB-a, velika većina zainteresiranih strana dijeli mišljenje da je mandat ESRB-a bio dovoljno opsežan i sve zainteresirane strane bile su zadovoljne dugoročnim i preventivnim karakterom mandata ESRB-a. Sve zainteresirane strane bile su zadovoljne i neobvezujućim karakterom upozorenja i preporuka ESRB-a, za koji se smatralo da dobro pristaje uz opsežan mandat i djelokrug ESRB-a. Nijedna zainteresirana strana nije pozvala na promjene u ovom

²² Usp. članak 19. Uredbe o ESRB-u.

²³ Usp. članak 36. Pravilnika o osnivanju europskih nadzornih tijela (vidi bilješku 2).

području. Mnogi se slažu u tome da bi mehanizam „postupiti ili obrazložiti” trebao ostati ključan dio sustava upozorenja i preporuka koji bi trebao moći djelovati na pravovremenoj i fleksibilnoj osnovi.

Tijekom krize ESRB je omogućio jedinstveni forum za raspravu na najvišoj razini između središnjih bankara, nacionalnih supervizora i europskih vlasti o pitanjima financijske stabilnosti. ESRB okuplja širok spektar stručnog znanja među financijskim sektorima i državama, što su mnoge zainteresirane strane potvrdile kao glavnu prednost. Ulogu tajništva ESRB-a zainteresirane strane uglavnom smatraju pozitivnom. Tajništvo je odigralo ključnu ulogu u uspostavi unutarnjih postupaka, razvoju radnih metoda i alata (npr. web-mjesto ESRB-a, informatička aplikacija ESRB-a) te učinkovitoj pripremi i organizaciji sastanaka. Ono je i aktivno sudjelovalo u analitičkom radu ESRB-a. Ipak, neke zainteresirane strane smatrale su da sredstva dodijeljena tajništvu ESRB-u nisu dovoljna.

ESRB je pridonio uvođenju makrobonitetne dimenzije u financijske politike i propise. Makrobonitetna politika bila je velika inovacija de Larosièreaova izvješća. Prije uspostave ESRB-a nije bilo tijela u Europskoj uniji koje je bilo aktivno uključeno u makroboniteti nadzor. Iako su se europska nadzorna tijela oslanjala na aktivnosti koje su se već obavljale na nacionalnoj razini, nadležnost ESRB-a uglavnom je bila neistraženo područje. Zbog aktivnosti i to posebno, ali ne samo kroz svoja upozorenja i preporuke, ESRB je uspio senzibilizirati kreatore politika za probleme sistemskog rizika i financijske stabilnosti.

ESRB igra ključnu ulogu u uspostavljanju makrobonitetnog okvira u Europskoj uniji. ATC je aktivno uključen u uspostavljanje dosljednog okvira u svim državama članicama. Pripremio je dvije preporuke u tom smislu koje je donio i objavio opći odbor: jedna o nužnosti uspostave nacionalnih makrobonitetnih tijela s određenim mandatom; i druga o ciljevima i instrumentima makrobonitetne politike. Preporuka o makrobonitetnim tijelima imala je vrlo konkretan učinak. U odgovoru – i kao posljedica stupanja na snagu CRD IV/ASP-a u siječnju 2014. koji je zahtijevao od država članica da imenuju „imenovano tijelo” zaduženo za aktiviranje novih makrobonitetnih zaštitnih slojeva – sve države članice uspostavile su ili su u procesu uspostave nacionalnih makrobonitetnih tijela (iako je potrebno napomenuti da sva ta tijela nisu trenutačno zastupljena u ESRB-u). ESRB-ova nova uloga koordinatora makrobonitetnih politika država članica prema CRD IV/ASP-u u skladu je s ciljem sadržanim u Uredbi o ESRB-u koji bi trebao izravno pridonijeti cjelovitoj strukturi nadzora u Uniji, koja je potrebna za promicanje pravovremenih i dosljednih odgovora politike država članica, čime se sprečavaju razlike u pristupu i poboljšava funkcioniranje unutarnjeg tržišta. S obzirom na nadolazeće makrobonitetne nadležnosti ESB-a u europodručju i državama članicama koje nisu europodručje, a koje su uspostavile blisku suradnju s ESB-om, bit će potrebno osigurati odgovarajuću interakciju između ESB-a i ESRB-a.

ESRB razvija važan analitički rad na makrobonitetnim međusektorskim pitanjima (npr. prekomjerno širenje bankarskog sektora, međusobna povezanost). Nedavni rad o kanalima zaraze preko kupoprodaje rizika (CDS) ili međubankarskom financiranju posebno je zanimljiv u tom pogledu. Mnoge zainteresirane strane naglasile su važnost ovog nedavnog rada i sugerirale da ga je potrebno dalje razvijati. Sudjelovanje mikrobonitetnih supervizora u radu ESRB-a kao i sudjelovanje ESRB-a u radu europskih nadzornih tijela bitno je kako bi se osiguralo da se procjena makroekonomskog bonitetnog rizika temelji na potpunim i točnim informacijama. Općenito se smatra da se suradnja između ESRB-a i ESA-ova dobro odvijala, no mnoge zainteresirane strane pozdravile bi više zajedničkog rada, npr.

uspostavu zajedničkog prikaza rizika. Rastuća uloga ESRB-a u testiranju na stres važna je spomena, a pozdravile su je mnoge zainteresirane strane.

Zainteresirane strane smatrale su da su sadašnji postupci o odgovornosti prikladni s obzirom na to da omogućavaju pravilan dijalog i osiguravaju potpunu tajnost osjetljivih informacija.

3.2. PODRUČJA ZA POBOLJŠANJE

Područja za potencijalno poboljšanje koja su prepoznale zainteresirane strane odnose se uglavnom na tri aspekta: organizacijski identitet ESRB-a, unutarnji ustroj ESRB-a i njegovu radnu strukturu te raspoložive alate i ovlasti, koji bi se mogli proširiti radi poboljšanja funkcije ranog upozorenja.

3.2.1. Organizacijski identitet

Povjeravanje funkcije predsjednika ESRB-a predsjedniku ESB-a za prvih pet godina nakon osnivanja ESRB-a omogućilo je ESRB-u da profitira od transparentnosti, neovisnosti i snažne reputacije ESB-a. S obzirom na to da mandat prvog predsjednika istječe pet godina nakon stupanja na snagu Uredbe ESRB-a, tj. 16. prosinca 2015., Uredba će se morati revidirati da bi se osigurala pravna jasnoća. Budući da ESRB nema obvezujuće ovlasti, nego se oslanja na moralni pritisak i pritisak okoline, dobro poznata i vjerodostojna osoba kao predsjednik ESRB-a ima puno zasluga.

Mnoge zainteresirane strane istaknule su potrebu za jačanjem identiteta ESRB-a. Mnoge zainteresirane strane inzistirale su na potrebi jačanja autonomije ESRB-a omogućavajući mu da se i dalje oslanjanja na ugled i stručno znanje ESB-a. I ovo je pitanje bilo riješeno u rezoluciji EP-a. U tom kontekstu, neke zainteresirane strane sugerirale su mogućnost dualističke strukture upravljanja. ESRB-om će i dalje predsjedati predsjednik ESB-a, no uspostavila bi se nova funkcija glavnog direktora s punim radnim vremenom. Iako bi predsjednik ESB-a nastavio predsjedati općim odborom ESRB-a, najvišim tijelom za donošenje odluka ESRB-a, glavni direktor bio bi zadužen za svakodnevne aktivnosti ESRB-a te bi mogao predstavljati ESRB u određenim ključnim forumima, npr. u EFC-u. Imenovanje „izvršnog predsjednika” jednako je tako preporučeno u rezoluciji EP-a.

3.2.2. Unutarnji ustroj i radne strukture

Prema većini zainteresiranih strana, postojeća struktura i sustavi upravljanja ESRB-a mogli bi se poboljšati kako bi se osiguralo učinkovitije donošenje odluka.

Veličina općeg odbora mogla bi se smanjiti. Gotovo sve zainteresirane strane prepoznale su veličinu općeg odbora (67 članova) kao potencijalni problem, a neki su ukazali na veličinu ATC-a u sličnim uvjetima. Ako se okupljanje širokog spektra stručnog znanja općenito smatra prednošću, mnoge zainteresirane strane naglasile su da trenutačna veličina općeg odbora ima nedostatke u smislu funkcioniranja sastanaka i rasprava, mogućnosti razmjene povjerljivih i osjetljivih informacija kao i nesmetanog donošenja odluka. Upravljački odbor čija je veličina više ograničena (tj. 14 članova općeg odbora) prikladniji je za raspravu o osjetljivim pitanjima, ali on nije nadležan za odlučivanje i njegova je uloga time ograničena na pripremu sastanaka općeg odbora. Neke su zainteresirane strane predložile da bi povećana učestalost sastanaka upravljačkog odbora mogla pridonijeti jačanju njegove uloge. Mnoge zainteresirane strane navele su da postoji prostor za smanjenje veličine općeg odbora (npr. ograničavanjem zastupljenosti država članica na jednog

predstavnik) ili davanjem više ovlasti upravljačkom odbora čiji bi se sastav mogao i mijenjati, naročito ali ne samo zbog osnivanja SSM-a.

Neke zainteresirane strane predložile su izmjenu sastava općeg odbora radi uspostave ravnoteže fokusa ESRB-a na sektore i jačanja europske perspektive. Članovi mogu, na primjer, predstavljati nekoliko institucija u istoj državi članici ili čak nekoliko država članica. Drugi faktor za koji se utvrdilo da možda pridonosi određenoj „bankarskoj pristranosti” bio bi osoblje tajništva ESRB-a koje je stiglo iz središnjih banaka i koje bi se naravno više fokusiralo na bankarska pitanja (većina nacionalnih središnjih banaka odgovorne su za nadzor banaka) nego na druge financijske sektore. Osim toga, mora se i priznati da su banke obično glavni izvori sustavnih rizika, tako da je fokus motiviran i većim rizikom koji generira bankarski sektor.

Sugerirano je da bi se sastav dvaju savjetodavnih odbora mogao preispitati. Bilo je odudaranja kod povratnih informacija tijekom savjetovanja o radu dvaju savjetodavnih odbora. Što se tiče ATC-a, mnoge zainteresirane strane pohvalile su odbor zbog dostave redovitih *inputa* za dnevni red opće uprave ESRB-a. Ipak, drugi su naglasili da je bio previše usmjeren na bankarstvo i da je pokazao određenu nacionalnu pristranost u pristupu sustavnom riziku. Sugerirano je da bi se broj članova ATC-a mogao smanjiti po uzoru na rješenje koje bi se moglo preuzeti za opći odbor. Što se tiče ASC-a, zainteresirane strane istaknule su njegov manje česti učinak nego učinak ATC-a. Ipak, u suštinskom smislu njegov se rad općenito smatra inovativnijim i „izvan okvira” nego posao ATC-a. Neki ispitanici predložili su spajanje dvaju savjetodavnih odbora kako bi kombinirali način rada ATC-a i pristup „izvan okvira” ASC-a.

3.2.3. Alati ESRB-a

Mnoge zainteresirane strane smatraju da se komunikacija i interakcija ESRB-a s drugim institucijama i tijelima popravila i da se previše oslanja na formalne instrumente upozorenja i preporuka.

Zainteresirane strane pozvale su na veću transparentnost kao sredstvo jačanja mehanizma „postupiti ili obrazložiti” (npr. publikacije o upozorenjima i preporukama, više transparentnosti u pogledu daljnjih aktivnosti primatelja itd.).

Zainteresirane strane predložile su da bi se mehanizam „postupiti ili obrazložiti” mogao poboljšati boljom interakcijom s drugim europskim tijelima, posebice s EFC-om. Bolja i rana interakcija mogla bi ojačati utjecaj aktivnosti ESRB-a i podići svijest među državama članicama o utjecaju njihovih političkih odluka na financijsku stabilnost. Neki – a naročito izvješće stručnjaka na visokoj razini iz ATC-a i ASC-a – naglasili su da bi glavni direktor ESRB-a s punim radnim vremenom²⁴ mogao pridonijeti lakšoj interakciji s potencijalnim primateljima u ranoj fazi, čime bi djelovanje ESRB-a bilo učinkovitije.

Što se tiče intervencije ESRB-a u području zakonodavstva, neke zainteresirane strane predložile su da bi se mogla bolje formulirati radi izbjegavanja uključivanja zakonodavnog procesa u vrlo kasnoj fazi ili čak nakon donošenja zakonodavstva. Predviđanjem ranog *inputa* mogle bi se izbjeći neučinkovitosti uzrokovane kasnijim uključivanjem, kao što se dogodilo u slučaju CRD IV/ASP. U tom kontekstu navedeno je da bi se uključivanje ESRB-a moglo ograničiti na utvrđivanje područja za buduće zakonodavno djelovanje. Ostale zainteresirane strane predložile su da bi

²⁴ Vidi prethodni odjeljak 3.2.1.

se s ESRB moglo posavjetovati prije donošenja zakonskog prijedloga u području financijske stabilnosti.

Među zainteresiranim stranama postoji stajalište da bi se vanjska komunikacija ESRB-a mogla poboljšati. Uloga je ESRB-a praćenje i procjena rizika financijskog sustava, no ona se oslanja na druga tijela i države članice u provedbi makrobonitetne politike za ublažavanje tih rizika. Stoga njegova uspješnost ovisi o tome koliko dobro upravlja odnosima s drugim zainteresiranim stranama i državama članicama. Oslanja se i na informacije iz tih tijela kako bi izvijestio o svom radu. Neke zainteresirane strane vide prostor za poboljšanje kvalitete i pravodobnosti komunikacija ESRB-a interno s drugim tijelima ESFS-a i Europskim sustavom središnjih banaka (ESSB), ali i prema stranim i međunarodnim sličnim tijelima (američko Vijeće za nadzor financijske stabilnosti, Odbor za financijsku stabilnost, Baselski odbor za nadzor banaka, MMF), sudionicima na tržištu i javnosti u cjelini. Potencijalna uloga glavnog direktora s punim radnim vremenom mogla bi pomoći povećati transparentnost ESRB-a i olakšati proaktivniju i jasniju komunikacijsku strategiju.

Zainteresirane strane prepoznale su potrebu za poboljšanje procesa radi razmjene podataka između ESRB-a i ESA-ova unutar ESFS-a. Postoji detaljan i dugotrajan proces odobravanja kroz koji ESRB prima podatke, što može utjecati na pravodobnost i učinak njegova *inputa*. Kod brojnih koraka odobravanja riječ je o dupliciranju. Navedeno je da bi se ti procesi trebali usmjeriti na poboljšanje učinkovitosti i djelotvornosti. Kašnjenja u pristupu podacima znači da ESRB možda neće moći izdavati upozorenja i preporuke prije nego se rizici kristaliziraju – to bi moglo štetno utjecati na njegovu mogućnost ranog upozorenja.

Alati ESRB-a mogli bi se proširiti i uključiti više „meke sile“. ESRB je izdao niz formalnih preporuka u posljednje tri godine. Neke zainteresirane strane kritizirale su pravodobnost preporuka ESRB-a, uz neke preporuke koje kasno stižu, a u jednom slučaju i nakon što je problem već riješen. Proces donošenja preporuka ESRB-a od strane općeg odbora i činjenica da su preporuke ESRB-a sastavljene na vrlo formalan način prepoznati su kao mogući izvori kašnjenja. Primatelji ih ponekad doživljavaju kao previše formalne, što ih je dovelo da kao reakciju zauzmu obrambeni stav. Postupniji pristup mogao bi povećati utjecaj djelovanja ESRB-a i dopustiti sudjelovanje u konstruktivnom dijalogu s potencijalnim primateljima u ranoj fazi. Postoji prostor za širenje mogućnosti za ESRB da upotrebljava više „meku silu“, primjerice objavljenim dopisima ili javnim izjavama kao sredstvom za poboljšanje fleksibilnosti funkcije ranog upozorenja. Sugerirano je da bi osoba glavnog direktora s punim radnim vremenom mogla odigrati pozitivnu ulogu u tom pogledu poboljšavajući transparentnost ESRB-a, a time i njegovu sposobnost utjecaja prije izdavanja formalnih upozorenja i preporuka.

4. ZAKLJUČAK

Teško je procijeniti uspješnost ESRB-a kao dugoročnog makrobonitetnog tijela s obzirom na to da je nedavno osnovan. Ipak, povratne informacije koje je Komisija primila od zainteresiranih strana pokazuju da se tijekom prve tri godine postojanja ESRB uspio etablirati kao ključna komponenta europskog nadzornog okvira. Zainteresirane strane prepoznale su da ESRB pruža jedinstven forum za raspravu o pitanjima financijske stabilnosti tijekom krize i da je podigao svijest među kreatorima politike o makrobonitetnoj dimenziji financijskih politika i propisa. ESRB ostaje važna komponenta ESFS-a.

Imajući na umu ova postignuća, ipak postoje zasluge u skretanju pozornosti na važne aspekte okvira ESRB-a u cilju povećanja učinkovitosti makrobonitetnog nadzora na razini EU-a.

Neka od poboljšanja ESRB može provesti u kratkom roku i ona ne bi zahtijevala bilo kakvu promjenu zakonodavnog okvira. To se primjerice odnosi na sljedeće:

- **proaktivniju komunikacijsku strategiju i raniju interakciju s potencijalnim primateljima.** To bi posebice moglo uključivati bolju razmjenu informacija s EFC-om i aktivnije uključivanje ESRB-a u raspravama i sastancima EFC-a. ESRB bi mogao više upotrebljavati i „meku silu”, npr. objavljivanjem dopisa ili javnim izjavama, kao sredstvo za poboljšanje fleksibilnosti funkcije ranog upozoravanja prije izdavanja bilo kojih formalnih upozorenja i preporuka.

- **veću učestalost sastanaka upravljačkog odbora.** To bi mogao biti način za jačanje uloge upravljačkog odbora, dopuštajući mu da pobliže prati rad radnih struktura ESRB-a između sastanaka općeg odbora.

- **manje formalizma u pripremi preporuka ESRB-a.** To bi moglo pridonijeti skraćivanju rokova za donošenje preporuka i unaprijediti sposobnost reagiranja ESRB-a, čime bi se ojačala njegova funkcija ranog upozoravanja.

- **uspostavu ravnoteže fokusa izvan bankarskih rizika.** ESRB je počeo širiti perspektivu i u zadnje se vrijeme sve više i više bavi nebankarskim pitanjima. Takav je trend dobrodošao i potrebno ga je slijediti s obzirom na to da je važan za održavanje međusektorske dimenzije mandata ESRB-a.

Istodobno, mnoga pitanja za koja su zainteresirane strane utvrdile da zahtijevaju dodatnu pozornost tiču se samih osnivačkih propisa ESRB-a. To se posebno odnosi na postupke za predsjedavanje (s obzirom na to da je predsjednik ESB-a imenovan za prvi petogodišnji mandat, tj. do 16. prosinca 2015.); osnivanje funkcije glavnog direktora s punim radnim vremenom; promjene u strukturi odlučivanja (npr. izmjene sastava općeg odbora i upravljačkog odbora, smanjenje veličine općeg odbora, jačanje ovlasti za donošenje odluka upravljačkog odbora itd.). Komisija namjerava dodatno ispitati tehničke i pravne aspekte različitih postavljenih pitanja i pokrenuti pripreme radove za procjenu mogućih opcija za rješavanje tih pitanja. Tim će se radom posebice ispitati:

- **organizacijski identitet:** Postoji potreba za poboljšanjem transparentnosti i autonomije ESRB-a dok mu se istovremeno omogućava da nastavi profitirati od ugleda i stručnosti ESB-a. Komisija će nastaviti razmatrati to pitanje. Mogućnost dualističke strukture upravljanja s predsjednikom ESB-a kao predsjednikom i novim glavnim direktorom s punim radnim vremenom zaduženim za svakodnevne aktivnosti ESRB-a jedna je opcija koja bi se mogla dodatno istražiti.

- **unutarnje upravljanje:** Sadašnja unutarnja struktura ESRB-a mogla bi imati koristi od reforme. Posebice, ima prostora za racionalizaciju postupaka odlučivanja koji uključuju opći odbor i upravljački odbor smanjenjem veličine općeg odbora ili delegiranjem/prijenosom više ovlasti na upravljački odbor. Postoji dodatni potencijal za poboljšanje učinkovitosti i djelotvornosti pratećih savjetodavnih odbora.

- **alati:** ESRB je izdao niz formalnih upozorenja i preporuka u posljednje tri godine. Ipak, ima prostora za širenje alata ESRB-a tako da upotrebljava više „meku silu” za jačanje fleksibilnosti i poticanje rane intervencije. S druge strane, ima prostora za jasnije određivanje uloge ESRB-a u odnosu na zakonodavne promjene.

Tehnički i pravni posao koji će Komisija poduzeti omogućit će razmatranje važnih elementa sveukupne financijske arhitekture koja danas još nije snazi: razni stupovi bankovne unije još nisu u potpunosti uspostavljeni; države članice u procesu su uspostave nacionalnih makrobonitetnih tijela; makrobonitetna odgovornost unutar ESB-a/SSM-a jest u procesu uspostave. Veća jasnoća svih ovih elemenata potrebna je prije predlaganja bilo koje moguće zakonodavne inicijative o reformi ESRB-a s obzirom na to da će jasno utjecati na nacrt prijedloga.