

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÁ RADA PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA

DOPORUČENÍ EVROPSKÉ RADY PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA

ze dne 22. prosince 2011

o makrobezpečnostním mandátu vnitrostátních orgánů

(ESRB/2011/3)

(2012/C 41/01)

GENERÁLNÍ RADA EVROPSKÉ RADY PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 2 písm. a) této smlouvy a Protokol (č. 25) o výkonu sdílených pravomocí,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1092/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o makrobezpečnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Evropské unie a o zřízení Evropské rady pro systémová rizika ⁽¹⁾, a zejména na čl. 3 odst. 2 písm. b), d) a f) a články 16 až 18 tohoto nařízení,

s ohledem na rozhodnutí Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2011/1 ze dne 20. ledna 2011, kterým se přijímá jedinci řád Evropské rady pro systémová rizika ⁽²⁾, a zejména na čl. 15 odst. 3 písm. e) a články 18 až 20 tohoto rozhodnutí,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Nezbytnou podmínkou účinnosti makrobezpečnostní politiky je správné vymezení jejího rámce. Se zřízením Evropské rady pro systémová rizika (ESRB) jakožto součásti Evropského systému finančního dohledu byl zaveden rámec makrobezpečnostní politiky na úrovni Evropské unie. Tato politika se má uskutečňovat prostřednictvím varování a doporučení, která je nutné provést.

(2) Účinnost makrobezpečnostní politiky v Unii závisí rovněž na vnitrostátních rámcích makrobezpečnostní politiky členských států, neboť odpovědnost za přijímání opatření nezbytných k udržení finanční stability leží na prvním místě na vnitrostátních orgánech.

(3) V současné době probíhá v některých členských státech diskuse o legislativních iniciativách, které se týkají makrobezpečnostního rámce.

(4) Je zapotřebí stanovit základní zásady platné pro hlavní prvky vnitrostátních makrobezpečnostních mandátů, přičemž je třeba nalézt rovnováhu mezi nutností vzájemné konzistentnosti vnitrostátních rámců a možností zohlednit vnitrostátní specifika.

(5) Výslovné stanovení jasného cíle by vnitrostátním makrobezpečnostním orgánům pomohlo překonat tendenci k nečinnosti. Makrobezpečnostní opatření mohou být na vnitrostátní úrovni přijímána buď z podnětu vnitrostátních makrobezpečnostních orgánů anebo v reakci na doporučení či varování ESRB.

(6) V závislosti na vnitrostátním institucionálním rámci může obecně makrobezpečnostní politiku provádět buď jediná instituce anebo rada složená z několika institucí. V každém případě je však třeba, aby byl pověřený orgán určen jednoznačně a transparentně.

(7) Ve 24. bodě odůvodnění nařízení (EU) č. 1092/2010 se uvádí, že: „národní centrální banky by měly mít vedoucí úlohu v makrobezpečnostním dohledu z důvodu svých odborných znalostí a stávající odpovědnosti v oblasti finanční stability.“ Tento závěr je dále posílen v případech, kdy jsou centrální banky pověřeny rovněž mikrobezpečnostním dohledem.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 331, 15.12.2010, s. 1.

⁽²⁾ Úř. věst. C 58, 24.2.2011, s. 4.

- (8) V závislosti na vnitrostátním institucionálním rámci může mít spolupráce mezi orgány, které mají pravomoci ovlivňující finanční stabilitu, různou formu, od koordinace až k výměně údajů a informací.
- (9) ESRB se bude zabývat možnými přeshraničními účinky makrobezpečnostních opatření, která hodlají přijmout příslušné vnitrostátní orgány, tak aby byla zajištěna minimální míra koordinace a byly omezeny případné negativní účinky přelévání. Z tohoto důvodu je zapotřebí, aby byl sekretariát ESRB předem informován o významných makrobezpečnostních opatřeních navrhovaných vnitrostátními orgány, tak aby je mohl prodiskutovat řídicí výbor ESRB. Bude-li to řídicí výbor považovat za nutné, může na navrhovaná makrobezpečnostní opatření upozornit generální radu.
- (10) Úkoly a pravomoc makrobezpečnostních orgánů by měly být jasně vymezeny. S ohledem na dopad, jaký může mít probíhající reforma EU v oblasti kapitálových požadavků na úvěrové instituce⁽¹⁾, by postupy, na základě kterých se makrobezpečnostnímu orgánu svěřují nástroje, měly umožňovat – při zachování zásad příslušného legislativního rámce – včasné přizpůsobení souboru opatření v reakci na inovaci a změnu ve finančním systému a na měnící se povahu rizik ohrožujících finanční stabilitu. Makrobezpečnostní orgán by měl předem zdůvodnit, proč potřebuje určité nástroje, a měl by mít právo z vlastního podnětu o jejich svěření požádat. Jeho nástroje by měly zahrnovat jak nástroje, které mohou ovlivňovat cyklická rizika, jakými jsou například neudržitelná úroveň pákového efektu, nesouladu splatností a růstu úvěrů, tak i nástroje, kterými lze ovlivňovat tržní struktury. Mohlo by se upravit institucionální oddělení právně závazných a nezávazných nástrojů.
- (11) Transparentnost přispívá k lepšímu chápání makrobezpečnostních opatření ze strany finančního sektoru i veřejnosti obecně a představuje nutný požadavek z pohledu odpovědnosti (makrobezpečnostního orgánu) vůči zákonodárci jakožto zástupci širší populace. Jelikož je velmi těžké kvantifikovat konečný cíl makrobezpečnostní politiky, lze tuto odpovědnost vyjádřit ve smyslu dosahování průběžných cílů či veřejným vysvětlováním důvodů pro použití makrobezpečnostních nástrojů.
- (12) Na tvůrce makrobezpečnostní politiky může být vyvíjen tlak, aby opatření nezpříšňovali v období růstu a neuvolňovali v obdobích poklesu. V zájmu zajištění důvěryhodnosti těchto opatření by makrobezpečnostní

orgány měla před vnějšími tlaky chránit jejich nezávislost. Centrální banky, kterým je svěřen makrobezpečnostní mandát, by měly být nezávislé ve smyslu článku 130 Smlouvy.

- (13) Tímto doporučením není dotčen mandát centrálních bank v Unii k provádění měnové politiky ani úkoly svěřené ESRB.
- (14) Doporučení ESRB se zveřejňují poté, co generální rada informovala Radu Evropské unie o svém záměru je zveřejnit a dala jí příležitost reagovat,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

ODDÍL 1

DOPORUČENÍ

Doporučení A – Cíl

Doporučuje se, aby členské státy:

- 1) stanovily, že konečným cílem makrobezpečnostní politiky je přispět k zajištění stability finančního systému jako celku, a to i posilováním odolnosti finančního systému a omezováním nárůstu systémových rizik tak, aby byl zajištěn udržitelný příspěvek finančního sektoru k hospodářskému růstu;
- 2) zajistily, aby makrobezpečnostní politika mohla být na vnitrostátní úrovni prováděna z podnětu vnitrostátního makrobezpečnostního orgánu anebo v reakci na doporučení či varování ESRB.

Doporučení B – Institucionální opatření

Doporučuje se, aby členské státy:

- 1) určily ve vnitrostátních právních předpisech orgán, kterému se svěřuje provádění makrobezpečnostní politiky, obecně buď jako jedinou instituci anebo jako radu složenou z orgánů, jejichž činnost má zásadní vliv na finanční stabilitu. Vnitrostátní právní předpisy by měly upravit rozhodovací postup platný pro jeho řídicí orgán;
- 2) v případech, kdy je makrobezpečnostním orgánem jediná instituce, zavedly mechanismy spolupráce mezi všemi orgány, jejichž činnost má zásadní vliv na finanční stabilitu, aniž by tím byl dotčen jejich příslušný mandát;

⁽¹⁾ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezpečnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky a o změně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/87/ES o doplňkovém dozoru nad úvěrovými institucemi, pojišťovnami a investičními podniky ve finančním konglomerátu vypracovaný Komisí (KOM(2011) 453 v konečném znění) a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obezpečnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky vypracovaný Komisí (KOM(2011) 452 v konečném znění).

- 3) zajistily, že centrální banka bude mít vedoucí úlohu v makrobezpečnostní politice a že makrobezpečnostní politika nebude narušovat její nezávislost podle článku 130 Smlouvy;
- 4) pověřily makrobezpečnostní orgán rovněž přeshraniční spoluprací a výměnou informací, zejména aby informoval ESRB o krocích, které přijal k řešení systémových rizik na vnitrostátní úrovni.

Doporučení C – Úkoly, pravomoc, nástroje

Doporučuje se, aby členské státy:

- 1) svěřily makrobezpečnostnímu orgánu přinejmenším úkol identifikovat, sledovat a hodnotit rizika pro finanční stabilitu a úkol provádět opatření směřující k dosahování jeho cílů prostřednictvím předcházení těmto rizikům či jejich zmírňování;
- 2) zajistily, že makrobezpečnostní orgán bude mít pravomoc vyžadovat a včas získávat veškeré vnitrostátní údaje a informace, které mají význam pro plnění jeho úkolů, včetně informací od orgánů mikrobezpečnostního dohledu a dohledu nad trhem s cennými papíry a informací ze zdrojů mimo regulační oblast, jakož i informace, které se týkají konkrétních institucí, a to na základě odůvodněné žádosti a při zajištění odpovídajících záruk důvěrnosti. Na základě stejných zásad by měl makrobezpečnostní orgán sdílet s orgány mikrobezpečnostního dohledu údaje a informace, které mají význam pro plnění jejich úkolů;
- 3) svěřily makrobezpečnostnímu orgánu pravomoc navrhnout nebo vyvinout dohledové postupy, na základě kterých bude ve spolupráci s orgány mikrobezpečnostního dohledu a orgány dohledu nad trhem s cennými papíry anebo společně s nimi identifikovat finanční instituce a struktury, které mají pro daný členský stát systémový význam, a pravomoc činit rozhodnutí či doporučení, pokud jde o rozsah vnitrostátní regulace;
- 4) zajistily, že makrobezpečnostní orgán bude disponovat vhodnými nástroji k dosahování svých cílů. V případě nutnosti by měly být zavedeny jasné a efektivní postupy pro svěřování nástrojů makrobezpečnostnímu orgánu.

Doporučení D – Transparentnost a odpovědnost

Doporučuje se, aby členské státy:

- 1) zajistily, že rozhodnutí přijatá v rámci makrobezpečnostní politiky i jejich odůvodnění budou včas zveřejňovány, pokud takové zveřejnění nemůže ohrozit finanční stabilitu, a že makrobezpečnostní orgán stanoví a uveřejní strategie makrobezpečnostní politiky;

- 2) svěřily makrobezpečnostnímu orgánu pravomoc činit veřejná i soukromá prohlášení ohledně systémových rizik;
- 3) zakotvily konečnou odpovědnost makrobezpečnostního orgánu vůči vnitrostátnímu parlamentu;
- 4) zajistily právní ochranu makrobezpečnostního orgánu a jeho zaměstnanců, pokud jedná v dobré víře.

Doporučení E – Nezávislost

Doporučuje se, aby členské státy zajistily, že:

- 1) makrobezpečnostní orgán bude při plnění svých cílů přinejmenším provozně nezávislý, a to zejména na politických orgánech a finančním odvětví;
- 2) organizační a finanční uspořádání nebude ohrožovat provádění makrobezpečnostní politiky.

ODDÍL 2

PROVÁDĚNÍ DOPORUČENÍ

1. Výklad pojmů

Pojmy použité v tomto doporučení mají následující význam:

„finančními institucemi“ se rozumí finanční instituce ve smyslu nařízení (EU) č. 1092/2010;

„finančním systémem“ se rozumí finanční systém ve smyslu nařízení (EU) č. 1092/2010.

2. Prováděcí kritéria

- 1) Při provádění tohoto doporučení se uplatňují následující kritéria:
 - a) doporučovaná opatření je třeba upravit vnitrostátním právním předpisem;
 - b) je třeba zabránit regulatorní arbitráži;
 - c) s ohledem na rozdílný systémový význam finančních institucí a rozdílné institucionální systémy je při provádění doporučení třeba věnovat náležitou pozornost zásadě přiměřenosti při současném zohlednění cíle a obsahu každého doporučení;
 - d) pro účely doporučení A:
 - i) mohou být průběžné cíle stanoveny jako provozní specifikace konečného cíle;

ii) je třeba, aby bylo v rámci makroobezřetnostní politiky možné jednat rovněž ve vztahu k opatřením, která mají makroobezřetnostní význam.

2) Adresáti se vyzývají, aby ESRB a Radu informovali o opatřeních, která přijali v reakci na toto doporučení, nebo aby v případě nečinnosti poskytli náležité zdůvodnění. Jejich zprávy by měly zahrnovat přinejmenším:

- a) informace o podstatě a časovém rámci přijímaných opatření;
- b) hodnocení účinnosti přijatých opatření z hlediska cílů sledovaných tímto doporučením;
- c) podrobné zdůvodnění nečinnosti či jakéhokoli odchýlení od tohoto doporučení, a to včetně zdůvodnění případného prodloužení.

3. Časový rámec pro návazné kroky

- 1) Adresáti se vyzývají, aby v souladu s následujícími odstavci informovali ESRB a Radu o opatřeních, která přijali v reakci na toto doporučení, nebo aby v případě nečinnosti poskytli náležité zdůvodnění.
- 2) Do 30. června 2012 předloží adresáti ESRB mezitímní zprávu, která bude obsahovat přinejmenším: a) prohlášení, zda byl na vnitrostátní úrovni upraven makroobezřetnostní mandát anebo zda se jeho úprava plánuje; b) přezkoumání právního základu pro provedení tohoto doporučení; c) informace o zamýšlené institucionální podobě makroobezřetnostního orgánu a o navrhovaných institucionálních změnách; d) posouzení, zda jednotlivá uvedená doporučení jsou anebo budou promítnuta ve vnitrostátních opatřeních týkajících se makroobezřetnostního mandátu, a pokud ne, náležité zdůvodnění. ESRB může adresáty informovat o svém stanovisku k jejich mezitímní zprávě.

3) Do 30. června 2013 předloží adresáti ESRB a Radě konečnou zprávu. Doporučovaná opatření by měla vstoupit v platnost nejpozději 1. července 2013.

4) Je-li pro splnění jednoho nebo více doporučení nutné iniciovat přijetí právních předpisů, může generální rada lhůty uvedené v odstavcích 2 a 3 prodloužit.

4. Sledování a hodnocení

1) Sekretariát ESRB:

- a) napomáhá adresátům mimo jiné tím, že usnadňuje koordinované podávání zpráv, poskytuje jim příslušné vzory a v případě nutnosti upřesňuje formy a časový rámec pro návazné kroky;
- b) ověřuje provádění návazných kroků ze strany adresátů, a to mj. i poskytnutím pomoci na jejich žádost, a informuje o návazných krocích generální radu prostřednictvím řídicího výboru do dvou měsíců od uplynutí lhůt stanovených pro jejich provedení.

2) Generální rada posuzuje opatření přijatá adresáty a jimi poskytnutá zdůvodnění a případně rozhoduje, že tomuto doporučení nebylo vyhověno a adresáti řádně nezdůvodnili svou nečinnost.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 22. prosince 2011.

Předseda ESRB
Mario DRAGHI