

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKA RADA DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO

ZALECENIE EUROPEJSKIEJ RADY DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO

z dnia 22 grudnia 2011 r.

w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych

(ERRS/2011/3)

(2012/C 41/01)

RADA GENERALNA EUROPEJSKIEJ RADY DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO,

uwzględniając Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności art. 2 ust. 2 i art. 4 ust. 2 lit. a) oraz Protokół (nr 25) w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego⁽¹⁾, w szczególności art. 3 ust. 2 lit. b), d) i f) oraz art. 16–18,

uwzględniając decyzję Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ERRS/2011/1 z dnia 20 stycznia 2011 r. ustanawiającą regulamin Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego⁽²⁾, w szczególności art. 15 ust. 3 lit. e) oraz art. 18–20,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Właściwie zdefiniowane ramy strategiczne są koniecznym warunkiem skutecznej polityki makroostrożnościowej. Wraz z ustanowieniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego na szczeblu Unii Europejskiej wprowadzono ramy strategiczne polityki makroostrożnościowej, realizowane poprzez ostrzeżenia i zalecenia, które wymagają implementacji.
- (2) Skuteczność polityki makroostrożnościowej w Unii zależy także od krajowych ram strategicznych polityki makroostrożnościowej państw członkowskich, jako że odpowiedzialność za przyjmowanie środków niezbędnych do utrzymania stabilności finansowej spoczywa przede wszystkim na strukturach krajowych.

- (3) W niektórych państwach członkowskich omawia się obecnie inicjatywy legislacyjne dotyczące ram prowadzenia polityki makroostrożnościowej.

- (4) Niezbędne jest określenie zasad przewodnich dotyczących zasadniczych elementów mandatu władz krajowych w zakresie polityki makroostrożnościowej, równoważących potrzebę zapewnienia spójności rozwiązań w poszczególnych państwach członkowskich z elastycznością uwzględniającą specyfikę krajową.

- (5) Wyraźne określenie konkretnego celu działania pomogłoby krajowym organom makroostrożnościowym przezwyciężyć tendencję do niepodejmowania działań. Politykę makroostrożnościową można prowadzić na szczeblu krajowym z inicjatywy krajowych organów makroostrożnościowych lub poprzez realizację zaleceń lub ostrzeżeń ERRS.

- (6) W zależności od ram instytucjonalnych w danym kraju, politykę makroostrożnościową może prowadzić albo jedna instytucja, albo rada złożona z wielu instytucji. Tak czy inaczej organ, któremu powierzono realizację polityki makroostrożnościowej, powinien być wskazany w sposób jasny i przejrzysty.

- (7) Motyw 24 rozporządzenia (UE) nr 1092/2010 stanowi: „Wiodąca rola w nadzorze makroostrożnościowym powinna przypadać (...) krajowym bankom centralnym, ponieważ dysponują one wiedzą ekspercką i spoczywają już na nich obowiązki w dziedzinie stabilności finansowej”. Wniosek ten jest tym bardziej zasadny, jeżeli bank centralny jest także odpowiedzialny za nadzór mikroostrożnościowy.

⁽¹⁾ Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. C 58 z 24.2.2011, s. 4.

- (8) W zależności od ram instytucjonalnych w danym kraju, współpraca pomiędzy organami posiadającymi kompetencje mogące wpływać na stabilność finansową może przybierać różne formy – od koordynacji do wymiany danych i informacji.
- (9) ERRS będzie analizować potencjalne rozprzestrzenianie się efektów środków makroostrożnościowych planowanych przez właściwe organy krajowe, tak aby zapewnić minimalny poziom koordynacji i ograniczyć możliwe rozprzestrzenianie się zjawisk negatywnych. W tym celu Sekretariat ERRS powinien być z wyprzedzeniem informowany o istotnych działaniach makroostrożnościowych proponowanych przez organy krajowe, w celu ich omówienia przez Komitet Sterujący ERRS. Jeżeli Komitet Sterujący uzna to za stosowne, o proponowanych działaniach makroostrożnościowych może zostać poinformowana Rada Generalna.
- (10) Zadania i kompetencje władz makroostrożnościowych powinny być jasno zdefiniowane. Mając na względzie potencjalny wpływ trwającej w Unii reformy zasad wymogów kapitałowych dotyczących instytucji kredytowych⁽¹⁾, procedury wyposażania organów makroostrożnościowych w instrumenty działania powinny umożliwiać – w ramach odpowiednich zasad legislacyjnych – terminowe dostosowywanie zestawu stosowanych instrumentów do innowacji i zmian zachodzących w systemie finansowym oraz zmieniającego się charakteru ryzyk zagrażających stabilności finansowej. Organ makroostrożnościowy powinien z wyprzedzeniem uzasadniać, dlaczego potrzebuje określonych instrumentów, oraz mieć możliwość wnioskowania o udostępnienie takich instrumentów. Instrumenty te powinny obejmować zarówno takie, które oddziałują na ryzyka cykliczne, takie jak nadmierny poziom dźwigni finansowej, niedopasowanie terminów zapadalności i wzrost akcji kredytowej, jak i takie, które mogą oddziaływać na struktury rynkowe. Możliwe jest ustanowienie instytucjonalnego rozdziału instrumentów niewiążących od instrumentów wiążących.
- (11) Przejrzystość wspomaga rozumienie polityki makroostrożnościowej przez sektor finansowy i opinię publiczną oraz jest niezbędnym wymogiem z punktu widzenia odpowiedzialności względem legislatury jako reprezentanta zbiorowości. W związku z tym, że ostateczny cel polityki makroostrożnościowej jest niewymierny, ponoszenie odpowiedzialności może odnosić się do osiągnięcia celów pośrednich lub publicznego przedstawiania uzasadnienia stosowania instrumentów makroostrożnościowych.
- (12) Osoby kształtujące politykę makroostrożnościową mogą być pod presją, by nie zacieśniać tej polityki w okresie dobrej koniunktury oraz by ją rozluźniać w okresie złej koniunktury. Aby chronić wiarygodność prowadzonej polityki, organy makroostrożnościowe powinny być chronione przed zewnętrzną presją poprzez zapewnienie niezależności. Banki centralne, którym powierzono mandat makroostrożnościowy, powinny być niezależne w rozumieniu art. 130 Traktatu.
- (13) Niniejsze zalecenie nie narusza prerogatyw banków centralnych Unii w zakresie polityki pieniężnej oraz zadań powierzonych ERRS.
- (14) Zalecenia ERRS są publikowane po poinformowaniu Rady Unii Europejskiej o takim zamiarze Rady Generalnej i umożliwieniu Radzie zajęcia stanowiska w tym zakresie.

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

DZIAŁ 1

ZALECENIA

Zalecenie A – Cel

Zaleca się, aby państwa członkowskie:

- 1) wskazały, że ostatecznym celem polityki makroostrożnościowej jest przyczynianie się do ochrony stabilności systemu finansowego jako całości, w tym poprzez wzmacnianie odporności systemu finansowego i ograniczanie powstawania ryzyk systemowych, a tym samym zapewnianie trwałego wkładu sektora finansowego do wzrostu gospodarczego;
- 2) zapewniły możliwość prowadzenia polityki makroostrożnościowej na szczeblu krajowym z inicjatywy organu makroostrożnościowego lub poprzez realizację zaleceń lub ostrzeżeń ERRS.

Zalecenie B – Rozwiązania instytucjonalne

Zaleca się, aby państwa członkowskie:

- 1) wskazały w krajowych przepisach prawnych organ, któremu powierza się prowadzenie polityki makroostrożnościowej, będący albo jedną instytucją, albo radą złożoną z instytucji, których działania mają istotny wpływ na stabilność finansową. Krajowe przepisy prawne powinny regulować proces decyzyjny ciała zarządzającego organu makroostrożnościowego;
- 2) jeżeli organem makroostrożnościowym jest jedna instytucja – ustanowiły mechanizm współpracy pomiędzy wszystkimi organami, których działania mają istotny wpływ na stabilność finansową, z zastrzeżeniem ich odpowiednich mandatów;

⁽¹⁾ Wnioski Komisji: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi i zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego (COM(2011) 453 wersja ostateczna) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (COM(2011) 452 wersja ostateczna).

- 3) zapewniły, aby bank centralny odgrywał wiodącą rolę w polityce makroostrożnościowej oraz aby polityka ta nie naruszała jego niezależności w rozumieniu art. 130 Traktatu;
- 4) upoważniły organ makroostrożnościowy do współpracy i wymiany informacji, w tym również na zasadach transgranicznych, w szczególności poprzez informowanie ERRS o działaniach podejmowanych w celu przeciwdziałania ryzykom systemowym na szczeblu krajowym.

Zalecenie C – Zadania, kompetencje, instrumenty

Zaleca się, aby państwa członkowskie:

- 1) powierzyły organowi makroostrożnościowemu co najmniej zadanie zidentyfikowania, monitorowania i oceny ryzyk zagrażających stabilności finansowej oraz zadanie implementacji polityk zmierzających do osiągnięcia celów tego organu poprzez zapobieganie tym ryzykom i ograniczanie ich skutków;
- 2) przyznały organowi makroostrożnościowemu uprawnienie do żądania i uzyskiwania w odpowiednim terminie wszystkich danych i informacji krajowych mających znaczenie dla wykonywania zadań tego organu, w tym informacji pochodzących od organów nadzoru mikroostrożnościowego i organów nadzoru nad rynkiem kapitałowym oraz informacji spoza obszaru regulacyjnego, jak również informacji dotyczących specyficznie poszczególnych instytucji – na odpowiednio uzasadniony wniosek tego organu oraz pod warunkiem podjęcia odpowiednich ustaleń w zakresie zachowania poufności. Wedle tych samych zasad organ makroostrożnościowy powinien udostępniać organom nadzoru mikroostrożnościowego dane i informacje mające znaczenie dla wykonywania zadań tych organów;
- 3) przyznały organowi makroostrożnościowemu uprawnienie do wskazania lub wypracowania metod nadzorczych w zakresie zidentyfikowania – w porozumieniu lub we współdziałaniu z organami nadzoru mikroostrożnościowego i organami nadzoru nad rynkiem kapitałowym – instytucji finansowych i struktur mających znaczenie systemowe dla danego państwa członkowskiego, oraz do określenia lub zarekomendowania obszaru regulacji krajowych;
- 4) zapewniły, aby organ makroostrożnościowy dysponował odpowiednimi instrumentami umożliwiającymi osiągnięcie stawianych przed nim celów. W razie potrzeby należy stworzyć jasne i sprawne procedury wyposażania organu makroostrożnościowego w odpowiednie instrumenty.

Zalecenie D – Przejrzystość i odpowiedzialność

Zaleca się, aby państwa członkowskie:

- 1) zapewniły upublicznianie decyzji w zakresie polityki makroostrożnościowej i ich uzasadnienia w odpowiednim terminie, chyba że takie upublicznianie niesłoby za sobą ryzyko dla stabilności finansowej, a także zapewniły okre-

ślanie i publikowanie przez organ makroostrożnościowy strategii polityki makroostrożnościowej;

- 2) przyznały organowi makroostrożnościowemu uprawnienie do składania publicznych i niepublicznych oświadczeń dotyczących ryzyka systemowego;
- 3) zapewniły ponoszenie przez organ makroostrożnościowy ostatecznej odpowiedzialności przed parlamentem krajowym;
- 4) zapewniły kierownictwu i pracownikom organu makroostrożnościowego ochronę prawną, o ile działają oni w dobrej wierze.

Zalecenie E – Niezależność

Zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły:

- 1) aby w ramach realizowania swoich celów organ makroostrożnościowy był co najmniej w sensie operacyjnym niezależny – w szczególności od ciał politycznych i sektora finansowego;
- 2) aby ustalenia organizacyjne i finansowe nie zagrażały prowadzeniu polityki makroostrożnościowej.

DZIAŁ 2

IMPLEMENTACJA

1. Interpretacja

Użyte w niniejszym zaleceniu wyrażenia oznaczają:

„instytucja finansowa” – instytucję finansową w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1092/2010;

„system finansowy” – system finansowy w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1092/2010.

2. Kryteria implementacji

- 1) Do implementacji niniejszego zalecenia stosuje się następujące kryteria:
 - a) zalecane środki powinny zostać wprowadzone do krajowego porządku prawnego;
 - b) należy unikać arbitrażu regulacyjnego;
 - c) w ramach implementacji należy odpowiednio uwzględnić zasadę proporcjonalności w odniesieniu do różnic w znaczeniu systemowym instytucji finansowych i różnych systemów instytucjonalnych, biorąc pod uwagę cel i treść poszczególnych zaleceń;
 - d) na potrzeby zalecenia A:
 - (i) pośrednie cele polityki makroostrożnościowej mogą być określone jako operacyjne uszczegółowienie celu ostatecznego;

- (ii) polityka makroostrożnościowa powinna dopuszczać działania również w odniesieniu do środków, które mają związek z kwestiami makroostrożnościowymi.
- 2) Adresaci informują ERRS oraz Radę o działaniach podjętych w celu realizacji niniejszego zalecenia lub we właściwy sposób uzasadniają niepodjęcie takich działań. Informacje takie powinny zawierać co najmniej:
- informacje dotyczące treści i harmonogramu podjętych działań;
 - ocenę funkcjonowania podjętych działań z perspektywy celów niniejszego zalecenia;
 - szczegółowe uzasadnienie niepodjęcie działań lub odstępstw od postanowień niniejszego zalecenia, w tym opóźnień.
- 3) **Harmonogram informowania o realizacji zaleceń**
- Adresaci informują ERRS oraz Radę o działaniach podjętych w celu realizacji niniejszego zalecenia lub we właściwy sposób uzasadniają niepodjęcie takich działań, w sposób określony w poniższych ustępach.
 - Do dnia 30 czerwca 2012 r. adresaci składają ERRS raport cząstkowy obejmujący co najmniej następujące aspekty:
 - oświadczenie co do tego, czy został wdrożony mandat makroostrożnościowy lub czy planowane jest jego wdrożenie;
 - weryfikację podstawy prawnej implementacji niniejszego zalecenia;
 - przewidywany kształt instytucjonalny organu makroostrożnościowego oraz projektowane zmiany instytucjonalne;
 - w odniesieniu do każdego z zawartych w niniejszym akcie zaleceń – ocenę tego, czy jest lub będzie ono objęte krajowymi środkami dotyczącymi mandatu makroostrożnościowego, a w przeciwnym wypadku – stosowne wyjaśnienia. ERRS może poinformować adresatów o swojej opinii co do raportu cząstkowego.
- 3) Do dnia 30 czerwca 2013 r. adresaci przedstawiają ERRS i Radzie raport końcowy. Zalecane środki powinny wejść w życie nie później niż dnia 1 lipca 2013 r.
- 4) Jeżeli realizacja jednego lub większej liczby zaleceń wymaga podjęcia inicjatyw ustawodawczych, Rada Generalna może przedłużyć terminy określone w ust. 2 i 3.
- 4. Monitorowanie i ocena**
- 1) Sekretariat ERRS:
- udziela pomocy adresatom, w tym poprzez ułatwianie koordynacji składania sprawozdań, dostarczanie odpowiednich wzorów i formularzy oraz, w razie potrzeby, szczegółowe określanie trybu i terminów informowania o realizacji zaleceń;
 - weryfikuje przekazane przez adresatów informacje o realizacji zaleceń, w tym poprzez udzielanie im pomocy na ich wniosek, oraz składa Radzie Generalnej za pośrednictwem Komitetu Sterującego sprawozdania dotyczące realizacji zaleceń w ciągu dwóch miesięcy od upływu terminu informowania o realizacji zaleceń.
- 2) Rada Generalna ocenia działania adresatów i przedstawiane przez nich uzasadnienia oraz, w razie potrzeby, stwierdza nieodpowiednie zastosowanie się do niniejszego zalecenia lub brak odpowiedniego uzasadnienia niepodjęcia działań.
- Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 22 grudnia 2011 r.
- Mario DRAGHI
Przewodniczący ERRS