



Briuselis, 2017 10 11
COM(2017) 591 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI
dėl bendro priežiūros mechanizmo, sukurto pagal Reglamentą (ES) Nr. 1024/2013

{SWD(2017) 336 final}

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl bendro priežiūros mechanizmo, sukurto pagal Reglamentą (ES) Nr. 1024/2013

I. Įvadas

Kaip 2017 m. rugsėjo 13 d. pranešime apie Sąjungos padėtį¹ pabrėžė Pirmininkas J.-C. Junckeris, reikia baigti kurti bankų sąjungą, kad būtų išnaudotas visas jos potencialas stiprioje ekonominėje ir pinigų sąjungoje. Baigta kurti bankų sąjunga kartu su kapitalo rinkų sąjunga prisidės prie ES finansų sistemos stabilumo ir integracijos. Dėl to padidės ekonominės ir pinigų sąjungos atsparumas nepalankiems sukrėtimams, nes iš esmės pagerės sąlygos tarpvalstybiniu mastu pasidalyti riziką privačiajame sektoriuje ir kartu sumažės būtinybė prisiimti riziką viešajam sektoriui.

Per paskutinį dešimtmetį ES išgyventos finansų ir valstybių skolos krizės parodė, kad neužbaigta ES ekonominė ir finansinė sistema nėra pakankama, kad būtų užkirstas kelias netvarios politikos vykdymui klestėjimo laikotarpiu arba kad būtų sudarytos sąlygos neigiamiems sukrėtimams veiksmingai absorbuoti paskesniu makroekonominės korekcijos etapu. Krizės pirmiausia atskleidė, kad yra susidaręs nacionalinių bankų sektorių ir jų vyriausybės nepageidautinų ryšių užburtas ratas. Bankų sąjunga sukurta tiems ryšiams suardyti ir užkirsti kelią tam, kad sunkumų patiriantys bankai būtų gelbėjami nacionalinių biudžetų lėšomis.

Šiuo tikslu, remiantis bendru taisyklių sąvadu, Komisijos veiksmų plane buvo numatyti trys bankų sąjungos ramsčiai: bendras priežiūros mechanizmas, bendras bankų pertvarkymo mechanizmas ir bendra indėlių garantijų sistema.

Pagal 2012 m. spalio 19 d. Europos Vadovų Tarybos išvadas bendras priežiūros mechanizmas buvo sukurtas siekiant užtikrinti aukščiausios kokybės priežiūrą, nuosekliu ir veiksmingu būdu įgyvendinti Sąjungos politiką, susijusią su rizikos ribojimu pagrįsta kredito įstaigų priežiūra, ir nuosekliai taikyti bendrą taisyklių sąvadą. Bendras priežiūros mechanizmas (BPM) buvo sukurtas kaip sistema, kurią sudaro dalyvaujančių valstybių narių (euro zoną sudarančių valstybių narių ir bet kurių kitų valstybių narių, pradedančių glaudų bendradarbiavimą su BPM) nacionalinės kompetentingos institucijos (NKI) ir Europos Centrinis Bankas (ECB). Šiuo tikslu Tarybos reglamentu (ES) Nr. 1024/2013 (toliau – BPM reglamentas) ECB buvo pavesta vykdyti specialius uždavinius, susijusius su rizikos ribojimu pagrįsta kredito įstaigų priežiūra.

Šioje ataskaitoje įvertinamas BPM sukūrimas ir veikimas, kad būtų nustatyta, ar jis veiksmingas kaip pirmasis bankų sąjungos ramstis. Šis vertinimas – platesnio bankų sąjungos kūrimo pažangos vertinimo, pateikto Komisijos komunikate „Bankų sąjungos sukūrimas“, dalis. Ataskaitoje taip pat pateikiama pirmoji BPM reglamento taikymo peržiūra, kurią Komisija atliko remdamasi to reglamento 32 straipsniu.

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_lt.

BPM reglamente nustatyta, kad Komisija turi atlikti bendrą viso BPM reglamento taikymo peržiūrą, visų pirma siekdama nustatyti galimą poveikį sklandžiam vidaus rinkos veikimui. Šioje ataskaitoje trumpai apžvelgiami pagrindiniai BPM reglamento ir jo taikymo aspektai ir pateikiami pagrindiniai nustatyti faktai. Pridedamame Komisijos darbiname dokumente pateikta daugiau informacijos aptariamomis temomis. Dėl ankstyvo BPM įgyvendinimo etapo ne visų aspektų, išvardytų BPM reglamento 32 straipsnyje įtvirtintuose Komisijos peržiūros įgaliojimuose, įvertinimas galėjo būti vienodai išsamus. Atsižvelgiant į BPM reglamente numatytą peržiūros įgaliojimų mastą, šioje ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama BPM teisėkūros, institucinei ir procedūrinei sistemai. Komisija stebi kitus šiuo metu atliekamus vertinimus, kaip antai Tarptautinio valiutos fondo vykdomą finansų sektoriaus vertinimo programą, Europos bankininkystės institucijos konvergencijos patikras ir įvairias Europos Audito Rūmų peržiūras, kurie papildo šią ataskaitą, ir prisidės prie išsamaus BPM vertinimo, apimančio skirtingus aspektus ir perspektyvas.

Remdamasi dokumentų analize ir pokalbiais su atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais, Komisija teigiamai vertina BPM reglamento taikymą ir kelerius pirmuosius metus vykdytą ECB priežiūros funkciją. Pirmasis bankų sąjungos ramstis jau yra visiškai įgyvendintas ir veikiantis, teikia aiškią naudą sudarydamas vienodas sąlygas ir stiprindamas pasitikėjimą, kuriuos lemia integruota kredito įstaigų priežiūra.

Kai kuriose srityse priežiūros sistemos veikimas gali būti toliau gerinamas. Siekiant spręsti kai kuriuos iš nustatytų sunkumų, šioje ataskaitoje pateikiami reguliavimo sistemos paaiškinimai, minimos vykstančios diskusijos dėl atitinkamų Sąjungos teisės aktų pakeitimų arba teikiami pasiūlymai, kaip tai galėtų atsispindėti ECB veikloje. Šiuo metu Komisija nemano, kad būtina siūlyti BPM reglamento pakeitimų.

Šioje ataskaitoje pripažįstama, kad bankų sąjungos priežiūros ramstis yra sėkmingai įgyvendintas ir visiškai veikiantis ir teikia aiškią naudą stiprindamas finansinį stabilumą ir rinkos integraciją. Tai svarbu, kad būtų galima iki 2019 m. pabaigos baigti kurti bankų sąjungą, kaip nustatyta Komisijos komunikate „Bankų sąjungos sukūrimas“, priimtame tuo pačiu metu kaip ir ši ataskaita, taip pat atsižvelgiant į raginimus, išsakytus 2015 m. penkių pirmininkų pranešime² ir diskusijoms skirtame dokumente dėl ekonominės ir pinigų sąjungos (EPS) ateities.

II. BPM reglamento taikymo įvertinimas

Atliekant peržiūrą daugiausia dėmesio skirta svarbiausiems BPM kaip bendro bankų priežiūros mechanizmo veikimo aspektams. Analizę sudaro penkios plačios temos, apimančios BPM reglamente įtvirtintuose peržiūros įgaliojimuose išvardytas pagrindines temas:

- BPM valdymą;
- pagrindines priemones, kurias ECB parengė savo priežiūros uždaviniams vykdyti;
- ECB priežiūros uždavinių vykdymą;
- sąveiką su atitinkamomis ES ir tarptautinėmis institucijomis ir
- BPM išlaidų efektyvumą.

² https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en.

Šias penkias temas jungia įvairūs bendri klausimai, todėl į juos atsižvelgiama įvairiose ataskaitos dalyse, kad būtų galima susidaryti bendrą vaizdą apie BPM veikimą. Visų pirma tai:

- BPM struktūros gyvybingumas ir BPM reglamente numatytų apsaugos priemonių veiksmingumas;
- įvairioms BPM sudarančioms šalims tenkančių uždavinių ir atsakomybės pusiausvyra;
- BPM poveikis vidaus rinkai ir
- priemonių ir įgaliojimų, kuriais ECB gali naudotis vykdydamas savo uždavinius, tinkamumas.

Keletas BPM reglamento 32 straipsniu Komisijai suteiktų įgaliojimų aspektų negalėjo būti išsamiai įvertinti, nes šiame etape nebuvo pakankamai informacijos esminėms išvadoms daryti. Pavyzdžiui, atsižvelgiant į tai, kad su euro zoni nepriklausančiomis valstybėmis narėmis nebuvo sudaryta glaudaus bendradarbiavimo susitarimų, jų numatančių nuostatų poveikis negali būti įvertintas. Be to, dėl galimo poveikio nacionalinėms bankų sistemoms, nors ir galima pastebėti tam tikras besiformuojančias tendencijas, dar anksti jas priskirti galimam BPM poveikiui ir nustatyti kitą galimą poveikį nacionalinių bankų sistemų struktūroms. Galiausiai vėliau sukurtas bendras pertvarkymo mechanizmas (BPeM) padarė reikšmingą įtaką įgaliojimui vertinti galimą priežiūros sprendimų fiskalinių poveikį dalyvaujančioms valstybėms narėms ir visų pokyčių, susijusių su pertvarkymo finansavimo tvarka, poveikiui, todėl juos reikėtų vertinti atlikus BPeM peržiūrą.

A. BPM valdymas

Tam, kad būtų pasiekti bendri BPM tikslai užtikrinti ES bankų sistemos saugumą ir patikimumą, reikalingos veiksmingos valdymo ir vidaus procedūros, kurios turi būti derinamos su tinkama atskaitomybės, tinkamo proceso ir nepriklausomumo tvarka, aiškus pinigų politikos ir priežiūros funkcijų atskyrimas bei veiksmingas atsakomybės ECB ir NKI paskirstymas įgyvendinant BPM. Šioje dalyje apibendrinami Komisijos nustatyti faktai, susiję su BPM valdymu.

Atskaitomybės, tinkamo proceso ir nepriklausomumo tvarka

Komisija ECB atskaitomybę vertino atsižvelgdama į politinius, teisinius ir administracinius aspektus. Remiantis analizuota informacija vertinama, kad ECB taikoma atskaitomybės tvarka yra iš esmės veiksminga.

Visų pirma, praktikoje dažnai taikomi įvairūs procesai ir procedūros, skirti atskaitomybei politinėms institucijoms, kaip antai Europos Parlamentui, Tarybai ir Euro grupei, ir nacionaliniams parlamentams užtikrinti.

Kadangi ECB priežiūros sprendimų adresatai gana dažnai reikalauja, kad ECB atsiskaitytų Europos Sąjungos Teisingumo Teisme (ESTT), matyti, jog teisminės atskaitomybės tvarka yra taikoma praktikoje. Atsižvelgiant į ECB taikomą atsakomybės tvarką ir ESTT įgaliojimus peržiūrėti ECB sprendimų teisėtumą, ECB užtikrina daugiau teisminės peržiūros galimybių nei daugelis NKI.

Dėl administracinės atskaitomybės išsamią papildomą ECB veiklos peržiūrą atlieka įvairios ES administracinės institucijos, visų pirma Komisija, Europos Audito Rūmai (Audito Rūmai), Europos bankininkystės institucija (EBI) ir Europos ombudsmenas. ECB įrodė, kad remiantis

šiomis peržiūromis pateiktos rekomendacijos vertinamos atsakingai, jas įgyvendinant neretai keičiamos ECB taisyklės arba elgesys. Be to, ECB aktyviai prisideda prie Tarptautinio valiutos fondo (TVF) euro zonos valstybėse narėse vykdomos stebėjimo veiklos ir jam tenka vienas pagrindinių vaidmenų įgyvendinant nuolatinį ES ir (arba) euro zonos finansinių paslaugų veiksmų planą. Atliekant šią peržiūrą buvo nagrinėjamas ir ECB išorės audito veiksmingumas turint omenyje, kad Audito Rūmams suteiktų ECB audito įgaliojimų apimtį reikėtų vertinti atsižvelgiant į bendrą ECB, veikiančią kaip priežiūros institucija, atskaitomybės tvarką ir į tai, kad nacionalinių audito institucijų įgaliojimai tikrinti NKI yra labai skirtingi. Tuo pat metu reikėtų pabrėžti, kad, vadovaujantis SESV, ECB tenka pareiga Audito Rūmams pateikti bet kurį dokumentą ar informaciją, Audito Rūmams reikalingą jų teisinius įgaliojimus atitinkančiam uždaviniui vykdyti. Būtų naudinga, jei ECB ir Audito Rūmai sudarytų tarpinstitucinį susitarimą, kuriame nustatytų informacijos mainų sąlygas, kad Audito Rūmai galėtų susipažinti su visa informacija, būtina jų audito įgaliojimams vykdyti.

EBI rengiamas konvergencijos ataskaitas galima laikyti dar viena veiksminga peržiūros priemone, skirta ECB atitikčiai bendram taisyklių sąvadui užtikrinti. Kita vertus, remiantis nepatvirtintais duomenimis, EBI kompetencija imtis veiksmų tais atvejais, kai ECB sprendimas pažeidžia Sąjungos teisę, yra mažiau veiksminga, nes EBI sprendimams priimti reikia dvigubos dalyvaujančių ir nedalyvaujančių valstybių narių NKI balsų daugumos, o dauguma dalyvaujančių valstybių narių NKI jau būtų pritarusios ECB sprendimui jį priimant ECB priežiūros valdybai ir valdančiajai tarybai.

Be to, iš peržiūros matyti, kad yra taikoma tinkama nepriklausomumo tvarka ir nenustatyta jokių įrodymų, dėl kurių būtų abejojama jos veiksmingumu.

ECB yra sukūręs konsultavimosi, tinkamo proceso ir vidaus peržiūros mechanizmus, kurie grindžiami išsamiomis sistemomis. Palankiai vertinama tai, kad ECB ne tik vykdo oficialius įsipareigojimus, bet ir formuoja konsultavimosi kultūrą, ir ECB skatinamas rengti konsultacijas, kai ketina toliau prisidėti prie taisyklių ir praktikos suderinimo. Tinkamo proceso taisyklės grindžiamos tvirta sistema. Manoma, kad yra svarbu, jog ECB užtikrintų tinkamą pusiausvyrą nustatydamas terminus arba žymėdamas dokumentus konfidencialumo žyma ir taip vengtų bet kokių netinkamų šalių, kurioms skirti jo sprendimai, procesinių teisių apribojimų.

Suinteresuotieji subjektai aktyviai naudojami ECB sprendimų peržiūros mechanizmu, t. y. Administracinės peržiūros valdyba (APV), o ECB tvirtina, kad jos išvados daro įtaką visai ECB priežiūros praktikai, ne vien pavieniams atvejams, dėl kurių priimami jos sprendimai. Rengiant šią ataskaitą trūkumų nustatyta nebuvo. Būtų naudinga pasinaudoti augančia APV formuojama jurisprudencija užtikrinant didesnę APV atliekamo darbo skaidrumą, pavyzdžiui, ECB interneto svetainėje skelbiant APV sprendimų santraukas tinkamai laikantis konfidencialumo taisyklių.

Sprendimų priėmimas

Komisija įvertino valdymo tvarką, kuria grindžiamas ECB sprendimų, susijusių su priežiūros veikla, priėmimas.

ECB sprendimus priimančios organai – valdančioji taryba ir vykdomoji valdyba. Valdančioji taryba galiausiai taip pat atsako už BPM sprendimus. Tačiau, atsižvelgiant į konkrečius BPM

uždavinius, buvo nustatytos specialios priežiūros struktūros (pvz., priežiūros valdyba) ir procedūros (pvz., neprieštaravimo procedūra), kuriomis valdančioji taryba gali pasinaudoti vykdydama BPM reglamentu ECB pavestus uždavinius.

Atsižvelgiant į tai, kad priimama daug ir skirtingų sprendimų, priežiūros valdybos ir valdančiosios tarybos dalyvavimas priimant kiekvieną sprendimą reikalauja daug šių dviejų organų išteklių, įskaitant visas NKI ir nacionalinius centrinius bankus. Priimamų priežiūros sprendimų sudėtingumas, poveikis ir aktualumas prižiūrimiems subjektams gerokai skiriasi. Nustatyta ne tik sprendimų rūšių (pvz., SREP sprendimai ir bendro 1 lygio nuosavo kapitalo priemonių patvirtinimai), bet ir tos pačios kategorijos sprendimų (pvz., sprendimas dėl didelės patronuojančiosios bendrovės valdybos kompetencijos ir tinkamumo ir sprendimas dėl integruotos patronuojamosios bendrovės vadovybės kompetencijos ir tinkamumo) įvairovė. Kadangi nustatant sprendimų priėmimo procesą į šiuos skirtumus atsižvelgta nebuvo, eiliniams sprendimams ar sprendimams, kurie turi bendrą mažesnę poveikį, priimti reikia neproporcingai daug ECB išteklių. Dėl šių aplinkybių ECB sprendimus priimančiosios organai negalėjo sutelkti dėmesio į svarbius priežiūros klausimus, o rengiant formalų sprendimų priėmimo procesą dažnai reikėdavo neproporcingai didelių tiek ECB, tiek NKI pastangų ir išteklių³. Šiems klausimams spręsti sprendimų priėmimą ECB racionalizavo parengdamas šablonus, rašytines procedūras, grupuodamas sprendimus, taip pat nustatė tam tikrų eilinių sprendimų ar sprendimų, kurie turi mažesnę galimą poveikį, delegavimo sistemą⁴. Kol kas nėra aišku, ar delegavimo sistema užtikrins reikiamą deleguojamų ir nedeleguojamų sprendimų pusiausvyrą bei galiausiai leis geriau panaudoti išteklius.

Priežiūros ir pinigų politikos funkcijų atskyrimas

Siekiant užtikrinti, kad nekiltų ECB priežiūros uždavinių ir pinigų politikos bei visų kitų ECB įgyvendinamų uždavinių interesų konfliktų, BPM reglamente numatytas reikalavimas atskirti pinigų politikos ir priežiūros funkcijas.

ECB jį įgyvendino taikydamas procedūrinės taisyklės, užtikrindamas organizacinį darbuotojų atskyrimą, atskirus valdančiosios tarybos posėdžius ir sprendimų priėmimo procedūras, atskirus atskaitomybės ryšius, konfidencialumo taisyklės ir tarpininkavimą sprendžiant interesų konfliktus. Dauguma priežiūros uždavinius vykdančių darbuotojų dirba organizaciniu požiūriu atskirtuose departamentuose, turi aiškius atskaitomybės priežiūros valdybai ryšius ir turi laikytis griežtų konfidencialumo taisyklių. Kai kuriomis tarnybomis, kaip antai teisės, vidaus audito ar žmoniškųjų išteklių tarnybomis, abi funkcijos „dalijasi“. Tai nepažeidžia atskyrimo principo, nes šios tarnybos teikia tik papildomas paslaugas. Tačiau, kai tokios

³ NKI išreiškė nusiskundimų dėl išteklių, kuriuos turi skirti rengdamos savo poziciją priežiūros valdybai ir valdančiajai tarybai klausimais, kurie, jų nuomone, visiškai nėra svarbūs ir anksčiau jų organizacijoje buvo sprendžiami vidurinėsios grandies vadovų lygmeniu.

⁴ 2016 m. lapkričio 16 d. Europos Centrinio Banko sprendimas (ES) 2017/933 dėl bendrosios įgaliojimų priimti sprendimus dėl teisinių priemonių, susijusių su priežiūros uždaviniais, delegavimo sistemos (ECB/2016/40); 2016 m. lapkričio 16 d. Europos Centrinio Banko sprendimas (ES) 2017/934 dėl sprendimų, susijusių su prižiūrimų subjektų svarba, delegavimo (ECB/2016/41); 2016 m. lapkričio 16 d. Europos Centrinio Banko sprendimas (ES) 2017/935 dėl įgaliojimų priimti sprendimus dėl kompetencijos ir tinkamumo delegavimo bei kompetencijos ir tinkamumo reikalavimų vertinimo (ECB/2016/42); 2017 m. gegužės 23 d. Europos Centrinio Banko sprendimas (ES) 2017/936, kuriuo paskiriami struktūrinių vienetų vadovai, įgalioti priimti delegaluotuosius sprendimus dėl kompetencijos ir tinkamumo (ECB/2017/16); 2017 m. gegužės 23 d. Europos Centrinio Banko sprendimas (ES) 2017/937, kuriuo paskiriami struktūrinių vienetų vadovai, įgalioti priimti delegaluotuosius sprendimus dėl prižiūrimų subjektų svarbos (ECB/2017/17).

bendros tarnybos teikia konsultacijas, kurios yra svarbiausios priimant ECB politikos sprendimus, reikėtų atsižvelgti į galimybę taikyti sustiprintas apsaugos priemones.

Parengiamuosius BPM reglamentu ECB pavestų makrolygio rizikos ribojimo uždavinių darbus atlieka už finansinį stabilumą atsakingas ECB departamentas, kuris dalyvauja vykdamas tiek priežiūros, tiek kitus ECB uždavinius. Tuo pat metu dėl BPM reglamento 5 straipsnyje nustatytos specialios procedūros, skirtos makrolygio rizikos ribojimo sprendimams priimti, valdančiajai tarybai tenka svarbesnė funkcija priimant sprendimus nei funkcija, kurią valdančioji taryba atlieka priimant mikrolygio rizikos ribojimo sprendimus. Nors ECB sprendimas išnaudoti esamo departamento patirtį ir gebėjimus įtvirtinant naujus jam pavestus priežiūros uždavinius, susijusius su makrolygio rizikos ribojimo įgaliojimais, yra suprantamas, svarbu, kad ECB užtikrintų tinkamą priežiūros valdybos dalyvavimą priimant sprendimus ir kad visi sprendimai pagal BPM reglamento 5 straipsnį būtų priimami remiantis priežiūros valdybos pasiūlytu užbaigtu projektu.

ECB ir NKI uždavinių ir atsakomybės padalijimas

BPM kaip sistema sudarytas iš ECB, kuriam centriniu lygmeniu pavesta užtikrinti bendrą sistemos veikimą ir efektyvumą, ir decentralizuotai veikiančių NKI. BPM reglamente nustatytas aiškus atsakomybės paskirstymas. NKI pavesta padėti ECB atliekant visus priežiūros veiksmus ir jos paskirtos atsakingomis už mažiau svarbių įstaigų (MSĮ) priežiūrą. ECB, padedamas NKI, atlieka tiesioginę svarbių įstaigų (SI) priežiūrą, priima su bendromis procedūromis susijusius sprendimus, stebi NKI vykdomos MSĮ priežiūros nuoseklumą, teikia nurodymus NKI ir gali perimti tiesioginę MSĮ priežiūrą.

Panašu, kad toks uždavinių ir atsakomybės paskirstymas pasiteisino praktikoje ir ECB dėl nuolatinės sąveikos su NKI kaupia žinias ir patirtį, o NKI dėl stipresnės sąveikos su kitomis NKI ir ECB stiprina savo praktinę patirtį. Šiame BPM įgyvendinimo etape funkcijų paskirstymas tarp ECB ir NKI apskritai atrodo proporcingas.

Nors nėra jokių esamo konflikto ar nepageidaujamų ECB ketinimų įrodymų, kai kurios NKI išreiškė nerimą dėl ECB vaidmens MSĮ atžvilgiu. Šios NKI pageidauja, kad galima ECB įtaka MSĮ priežiūrai arba jos perėmimas būtų prognozuojami. Iš pradžių MSĮ priežiūra buvo pavesta NKI numatant, kad ECB gali pasinaudoti teise perimti MSĮ priežiūrą tik tada, kai gali privalomai ir pakankamai pagrįsti nukrypimą nuo šios taisyklės. Tačiau BPM reglamento nuostatos, kuriomis ECB pavedama atsakomybė už MSĮ, turėtų būti aiškinamos taip, kad ECB suteikiama pakankamai lankstumo įsikišti, kai tai būtina jo uždaviniams vykdyti⁵. Todėl galimybė teikti rekomendacijas ir nurodymus NKI yra viena pagrindinių ECB priemonių užtikrinant, kad bankų sąjungoje būtų nuosekliai ir veiksmingai įgyvendinama rizikos ribojimu pagrįsta priežiūra. Ne mažiau svarbus ir ECB gebėjimas perimti MSĮ priežiūrą, kai

⁵ Šiam aiškinimui neseniai pritarė ESTT, kuris pabrėžė, kad NKI vykdomą tiesioginę rizikos ribojimu pagrįstą priežiūrą „apibrėžia ECB, kuris, remiantis pagrindinio reglamento [BPM reglamento] 6 straipsnio 5 dalies a ir b punktais, turi įgaliojimus, pirma, priimti minėtoms valdžios institucijoms „skirtus reglamentus, gaires arba bendro pobūdžio nurodymus, kuriais vadovaudamasi nacionalinės kompetentingos institucijos vykdo [minėto reglamento] 4 straipsnyje <...> apibrėžtus uždavinius“, ir, antra, perimti nacionalinės valdžios institucijos įgaliojimus „nuspr[endžiant] pa[čiam] tiesiogiai vykdyti visus atitinkamus įgaliojimus <...> vienos ar kelių kredito įstaigų atžvilgiu“. Žr. 2017 m. gegužės 16 d. Bendrojo Teismo (ketvirtosios išplėstinės kolegijos) sprendimo *Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank / Europos Centrinis Bankas*, T-122/15, 24 punktą.

to reikia siekiant užtikrinti nuoseklų aukštų priežiūros standartų taikymą. ECB lankstumas naudotis šiomis priemonėmis neturėtų būti papildomai ribojamas.

Kyla klausimų dėl likusių NKI gebėjimų ir kaip juos galima panaudoti apeinant atsakomybės paskirstymą BPM. Naujausi struktūriniai rinkos pokyčiai rodo trečiųjų šalių grupių tendenciją Sąjungoje kurti vis sudėtingesnes struktūras, veikiančias per subjektus, kuriems netaikoma ECB priežiūra. Pavyzdžiui, ECB neturėtų įgaliojimų vykdyti investicinių įmonių ar įstaigų ES filialų, kurių buveinė yra trečiojoje šalyje, priežiūrą ir tai gali būti jo bendrų įgaliojimų spraga, atverianti duris reglamentavimo ir priežiūros arbitražui. Konkrečiai nerimaujama dėl didžiausių investicinių įmonių, visoje ES teikiančių pagrindines didmenines rinkos ir investicinės bankininkystės paslaugas, kurių pobūdis panašus į bankų. Todėl šios įmonės dėl savo dydžio ir tarpusavio sąsajų kelia akivaizdžią riziką finansiniam stabilumui. Būtent dėl to joms taikomi iš esmės tokie patys reikalavimai kaip kredito įstaigoms. Tačiau jų veiklos leidimus suteikia ir priežiūrą vykdo nebūtinai tos pačios institucijos kaip kredito įstaigų atveju, o dėl to KRD ir KRR gali būti taikomi nevienodomis sąlygomis. Gera proga atsižvelgti į šį aspektą gali būti šiuo metu atliekamos KRD bei KRR ir investicinių įmonių rizikos ribojimo tvarkos peržiūra.

Atlikusi vertinimą Komisija pripažįsta, kad ECB turi specifinę pareigą taikyti atitinkamas direktyvas perkeliančias nacionalinės teisės aktus ir gebėjimą įgyti konkrečių įgaliojimų, kylančių iš tokių nacionalinės teisės aktų. Šiai beprecedentei situacijai pagrįsti reikia aiškių principų. Todėl pabrėžiama, kad ECB priežiūros įgaliojimai pagal BPM reglamentą turėtų būti aiškinami pakankamai plačiai, apimant nacionalinės teisės nacionalinėms institucijoms suteiktus įgaliojimus pagal KRD ir KRR vykdyti kredito įstaigų priežiūros funkcijas. Tačiau, kadangi ECB įgaliojimais gali būti naudojamosi tik vykdant ECB pavestus uždavinius, kiekvienu konkrečiu atveju reikia įvertinti, ar konkretus pagal nacionalinę teisę suteikiamas įgaliojimas patenka į specialių ECB pavestų uždavinių sritį. Atsižvelgiant į tai, kad tokia kiekvieno konkretaus atvejo analizė yra apsunkinanti ir ne visada prognozuojama, siūloma ateityje priimant atitinkamus Sąjungos teisės aktus aiškiai nurodyti priežiūros įgaliojimus nustatant tiesiogiai taikomas nuostatas.

B. Priežiūros priemonės

Tam, kad galėtų vykdyti savo priežiūros uždavinius, ECB parengė ir taiko įvairias pagrindines priežiūros priemones, kurios grindžiamos jam BPM reglamentu suteiktais įgaliojimais. Šioje dalyje apibendrinami Komisijos nustatyti faktai apie šias priemones ir jų naudą ECB įgyvendinant priežiūros uždavinius.

Prižiūrimų subjektų klasifikavimas

Kad būtų galima tiksliai nustatyti ECB ir NKI vaidmenį atskirų prižiūrimų subjektų atžvilgiu, ECB pagal BPM reglamentą turi nustatyti, ar subjektai yra svarbios ar mažiau svarbios įstaigos. Pagal BPM reglamentą reikia pradėti nuo klasifikavimo pagal kiekybinius kriterijus, tačiau ECB atsižvelgia ir į galimas „ypatingas aplinkybes“, kurios pateisintų nukrypimą nuo šių kriterijų. Nors ECB nuo numatytojo priskyrimo nukrypdavo tik išimtiniais atvejais, pageidautina, kad tokių sprendimų dėl perklasifikavimo pagrindas būtų skaidresnis.

Be to, ECB įvairiais tikslais, kaip antai nustatydamas savo išipareigojimų apimtį, vykdydamas kasdienę priežiūrą, taikydamas proporcingumą, užtikrindamas vienodų subjektų palyginimą,

nustatydamas, kurią informaciją turėtų teikti NKI, ir pan., dažnai taiko smulkesnį prižiūrimų subjektų klasifikavimą. Jis naudingas ECB užtikrinant vienodas panašių įstaigų priežiūros sąlygas ir veiksmingą ECB veiklos organizavimą. Tačiau skirtingo klasifikavimo sąveika ir svarba įvairioms priežiūros veiklos rūšims ne visada yra aiški. Todėl ECB rekomenduojama geriau išaiškinti tokio klasifikavimo metodikas ir galimas įvairių kategorijų pasekmes atliekant priežiūros veiksmus.

Jungtinės priežiūros grupės (JPG)

Jungtinės priežiūros grupės (JPG) reprezentuoja BPM kaip sistemą; jos yra priemonė, kurią taikydamas ECB gali pasinaudoti NKI darbuotojų patirtimi vykdydamas tiesioginės SĮ priežiūros funkcijas. Jos yra atsakingos už nuolatinę SĮ priežiūrą, kurią vykdo įgyvendindamos priežiūros analizės programoje išvardytus uždavinius, patikrinimų vietoje koordinavimą ir ryšių su NKI palaikymą.

JPG sistemos kūrimas yra mokymosi iš patirties procesas, kuris vis dar yra keičiamas. Sunkumų kyla dėl to, kad JPG yra tikro bendradarbiavimo priežiūros srityje forma, kuriai reikalingas naujos institucinės sąrangos išteklių integravimas. Per pirmuosius veiklos metus JPG darbas buvo naudingas ir patikimas, jos atliko daugumą priežiūros sprendimų parengiamųjų darbų. ECB deda daug pastangų, kad JPG taptų viena svarbiausių suderintos priežiūros euro zonoje priemonių. Tačiau nerimą kėlė tam tikri struktūriniai sistemos aspektai, galintys turėti įtakos praktiniam JPG veiksmingumui, kaip antai nesuderinti atskaitomybės ryšiai, kalbos barjeras ir nepakankamas paskirtų darbuotojų skaičius. ECB raginamas laiku spręsti šiuos nerimą keliančius klausimus, kad būtų užtikrintas veiksmingas JPG veikimas.

Horizontalieji padaliniai

Vienas iš BPM tikslų – užtikrinti suderintą bankų sąjungos priežiūrą. Šiuo tikslu paskirtame generaliniame direktorate veikia vadinamieji horizontalieji padaliniai, kurie apibrėžia ECB priežiūros politikos kryptis, užtikrina JPG priežiūros metodų konvergenciją ir koordinuoja kitų esminių specializuotų uždavinių vykdymą. Horizontaliųjų padalinių įkūrimas vertinamas palankiai, nes tai būtina užtikrinant nuoseklų aukštos kokybės priežiūros standartų taikymą visiems bankams bankų sąjungoje.

Kad galėtų veiksmingai vykdyti savo uždavinius, horizontalieji padaliniai turi skatinti proporcingą bendradarbiavimą su NKI. Jis iš esmės pasiektas priežiūros politikos formavimo srityje, visų pirma sukūrus neformalias paramos struktūras, kurios atlieka patariamąjį vaidmenį (pvz., ekspertų tinklus). ECB naudojimas tinklais prašant NKI teikti informaciją politikos klausimais turėtų būti vertinamas palankiai kaip lanksti bendradarbiavimo pagal BPM priemonė. Nors visas šias struktūras formalizuoti nebūtina, aiškesnis stabilų ir įtakingų tinklų statusas leistų susidaryti geresnį vaizdą apie jų įgaliojimus, valdymą ir atskaitomybės ryšius. Be to, reikėtų vengti naujų tinklų atsiradimo optimizuojant esamas struktūras ir nustatant sritis, kuriose šių bendradarbiavimo struktūrų veikla teiktų daugiausia naudos.

Kai kurios NKI išreiškė kritiką dėl bendradarbiavimo su horizontaliaisiais padaliniais, ypač dėl to, kaip horizontalusis darbas daro įtaką JPG rezultatams. Siekdamas užtikrinti daugiau skaidrumo NKI ir išvengti sprendimų priėmimo trukdžių, ECB galėtų numatyti sistemingesnį ir aktualesnį laiko atžvilgiu informacijos apie horizontaliųjų padalinių siūlomus JPG pateiktų sprendimų projektų pakeitimus teikimą atitinkamiems JPG koordinatoriams ir jiems pavaldiems koordinatoriams.

Patikrinimai vietoje

Patikrinimai vietoje yra viena esminių priemonių, leidžiančių priežiūros institucijoms tiesiogiai prižiūrėti subjekto veiklos vietoje tikrinti atitiktį ir rinkti jų funkcijoms atlikti būtiną informaciją. ECB padarė nemažą pažangą kurdamas savo patikrinimų vietoje padalinį. Taisyklės ir procedūros jau užtikrina didelį priežiūros praktikos suderinimą šioje srityje. Artimoje ateityje jas papildys palankiai vertinama bendra BPM mokymo programa, skirta patikrinimus vietoje atliekantiems darbuotojams. ECB turėtų glaudžiai bendradarbiauti su EBI rengdamas šią mokymo programą, kad būtų išvengta dubliavimosi ir būtų užtikrinta patikrinimų vietoje atlikimo sinergija visose valstybėse narėse.

Tačiau net ir taikant suderintas procedūras neišvengiama skirtumų, visų pirma susijusių su patikrinimų metu tyrimo grupių nustatytų faktų kiekybiniu vertinimu ir JPG reakcija į šiuos nustatytus faktus. ECB turėtų skatinti nuoseklų patikrinimų vietoje bendrų procedūrų įgyvendinimą ir užtikrinti, kad šių patikrinimų rezultatai būtų tinkamai suderinti.

Be to, būtina toliau gerinti patikrinimų vietoje grupių aprūpinimą darbuotojais. To būtų galima pasiekti didinant ECB darbuotojų proporciją ir užtikrinant ECB galimybę prognozuoti, ar NKI darbuotojai galės dalyvauti atliekant patikrinimus vietoje. ECB retkarčiais gali pasitelkti išorės konsultantus, ypač esant specialių techninių žinių poreikiui, kurį kartais gali būti sudėtinga patenkinti naudojantis BPM ištekliais. Tačiau išorės ekspertų dalyvavimas atliekant patikrinimus vietoje turėtų būti ribojamas ir turi būti imamasi atitinkamų apsaugos priemonių. Pavyzdžiui, išorės ekspertai neturėtų vadovauti patikrinimų vietoje grupėms ar sudaryti daugiau nei pusę grupės narių, nes tai gali kelti grėsmę BPM sistemos reputacijai ir konfidencialumui.

Kolegijos

Kolegijos išlieka tarpvalstybinių bankų grupių, kurios veiklą vykdo už euro zonos ribų, priežiūros koordinavimo institucijomis. Šiuo metu jos yra pagrindinė sąveikos su nedalyvaujančių valstybių narių NKI, kurios labai vertina ECB kaip savo naują partnerį, priemonė. ECB pasirodė esąs patikima, gerai organizuota kolegijų veiklai pirmininkaujanti institucija, kuri kokybiškai prisideda prie diskusijų kolegijose. Be to, kolegijos yra svarbi priemonė, padedanti ECB vykdyti uždavinius, susijusius su svarbiais ne euro zonos šalių kredito įstaigų filialais, kurių atžvilgiu ECB veikia kaip priimančiosios šalies priežiūros institucija. ECB nusipelnė pagyrimo už bendradarbiavimo tvarką, kurią sukūrė per trumpą laikotarpį, ir yra skatinamas baigti likusias derybas su visomis atitinkamomis institucijomis.

Pasirinkimo galimybės ir teisės veikti savo nuožiūra

Pradiniame etape ECB skyrė daug pastangų siekdamas suderinti naudojimąsi pasirinkimo galimybėmis ir teisėmis veikti savo nuožiūra. Šias pastangas vainikavo sėkmė ir jos vertos pagyrimo, nes suderintos kompetentingų institucijų naudojimosi pasirinkimo galimybėmis ir teisėmis veikti savo nuožiūra taisyklės prisidėjo prie vienodų sąlygų sudarymo euro zonoje tiek Sąj, tiek MSĮ. Palankiai vertinama tai, kad ECB požiūris į suderinimą nėra paviršutiniškas, kad kiekviena pasirinkimo galimybė ir teisė veikti savo nuožiūra vertinama atskirai atsižvelgiant į skirtingą pradinę padėtį dalyvaujančiose valstybėse narėse ir skirtingus nacionaliniams bankų sektoriams būdingus poreikius. Be to, palankiai vertinamas ECB siekis sudaryti vienodas sąlygas suderinant ir MSĮ priežiūrą, tuo pat metu tinkamai atsižvelgiant į proporcingumą. Tačiau tenka apgailestauti, kad nebuvo pasiektas tikslas parengti visiškai

suderintą kai kurių pasirinkimo galimybių ir teisių veikti savo nuožiūra standartą ir ECB pripažino, kad vienu metu bus taikoma skirtinga tvarka⁶.

C. Priežiūros uždavinių vykdymas

BPM reglamentu ECB buvo pavesta įvairių specialių priežiūros uždavinių siekiant užtikrinti ECB prižiūrimų bankų saugumą ir patikimumą. Pagal šią trečią temą Komisija atliko vertinimą, kaip vykdomi pagrindiniai ECB pavesti priežiūros uždaviniai.

Bendros leidimų suteikimo ir įsigijimų vertinimo procedūros

ECB pavesti trys uždaviniai visų bankų sąjungos kredito įstaigų (SĮ ir MSĮ) atžvilgiu: leidimų suteikimas, leidimų panaikinimas ir įsigijimų bei kvalifikuotųjų akcijų paketo dalių vertinimas (toliau – bendros procedūros). Šie uždaviniai yra specialūs ne tik todėl, kad apima įvairiausius subjektus, bet ir todėl, kad NKI tenka svarbus vaidmuo atliekant parengiamuosius darbus.

Bendros leidimų suteikimo ir įsigijimų vertinimo procedūros yra sudėtingas ECB uždavinys, nes reikia laikytis trumpų terminų, priimti daug sprendimų ir atlikti sudėtingą NKI pasiūlymų, parengtų pagal 19 skirtingų nacionalinės teisės sistemų, vertinimą. Šioms procedūroms būtinas glaudus ECB ir NKI bendradarbiavimas. Toks bendradarbiavimas yra viena iš pareigų įgyvendinant BPM ir visos šalys turėtų sąžiningai glaudžiai bendradarbiauti visuose etapuose (t. y. pradiniam patvirtinimo etape ir atliekant nuolatinį atitikties tikrinimą). ECB ir NKI atliko didelį darbą ir sukūrė priemones ir procedūras, kurios ECB padeda per nustatytus trumpus terminus įvykdyti pavestus uždavinius. Bendrų procedūrų plėtotė rodo stiprėjantį ECB ir NKI savitarpio pasitikėjimą, kuris konstruktyviai prisideda prie BPM veikimo.

Nuolatinė svarbių įstaigų priežiūra: kompetencijos ir tinkamumo vertinimas

Siekiant užtikrinti, kad bankų rizika būtų valdoma kvalifikuotai, ECB pavesta įvertinti, ar kiekvienas svarbios įstaigos vadovybės narys yra kompetentingas ir tinkamas užimamoms pareigoms eiti. Dėl šio reikalavimo priežiūros valdybai ir valdančiajai tarybai tenka labai didelė našta, visų pirma dėl didelio procedūrų skaičiaus ir skirtingų procedūrinių terminų, numatytų pagal nacionalinę teisę. Dėl šios priežasties ši sritis buvo pasirinkta pirmajam būsimos delegavimo sistemos, kuria siekiama paspartinti sprendimų priėmimą ir sumažinti nebaigtų procedūrų skaičių, išbandymui. Tačiau ji nesupaprastins ECB atliekamos analizės sudėtingumo, kol svarbių taisyklių elementai bus rengiami nesuderintu būdu.

ECB aktyviai dalyvavo EBI rengiant konsultacijoms skirtą dokumentą dėl patikslintų kompetencijos ir tinkamumo vertinimo gairių. ECB tuo pat metu paskelbė savo konsultacijas dėl kompetencijos ir tinkamumo vertinimo vadovo, kuris buvo parengtas ir paskelbtas iki EBI gairių užbaigimo. Aiškus ECB ryžtas patikslinti ECB vadovą atsižvelgiant į užbaigtų EBI gairių galutinius pakeitimus, kad būtų užtikrintas visiškas turinio suderinimas, vertinamas palankiai.

Nuolatinė svarbių įstaigų priežiūra: nuosavų lėšų patvirtinimas ir reikalavimų netaikymas

Kapitalo priemonių patvirtinimas atspindi pagrindines priežiūros funkcijas, kurios visoje Sąjungoje turėtų būti vykdomos nuosekliai. EBI, kuriai suteikti bendri įgaliojimai peržiūrėti

⁶ Pavyzdžiui, kaip yra pereinamojo laikotarpio nuostatų dėl nuosavų lėšų apskaičiavimo pagal KRR atveju.

nuosavų lėšų kokybę, ypač kruopščiai atlieka šios srities tikrinimą. Atsižvelgiant į didelę EBI patirtį tikrinant Sąjungoje išleistų kapitalo priemonių atitikimą KRR tinkamumo kriterijams nuosavų lėšų nustatymo tikslu, svarbu, kad kompetentingos institucijos šioje srityje glaudžiai bendradarbiautų su EBI. Todėl ECB raginamas sukurti sistemą, kurioje, viena vertus, būtų užtikrinamas visų ECB prižiūrimų įstaigų išleistų nuosavų lėšų priemonių vidinis horizontalusis tikrinimas ir, kita vertus, veiksmingas ir nuoseklus bendradarbiavimas su EBI atliekant šių nuosavų lėšų priemonių kokybės vertinimą atsižvelgiant į EBI pavestus uždavinius.

Dėl reikalavimų netaikymo pastebima, kad ECB gana dažnai leidžia netaikyti tam tikrų reikalavimų po to, kai ECB vadove dėl pasirinkimo galimybių ir teisių veikti savo nuožiūra buvo nustatytos tokių reikalavimų netaikymo sąlygos. Apdairus naudojimas teisės aktuose numatytu reikalavimų netaikymu vertinamas palankiai ir ECB turėtų toliau jį įgyvendinti, be kita ko, dar labiau supaprastindamas netaikymo sąlygas⁷ pagal KRR nustatytas ribas. ECB parengtomis suderintomis reikalavimų netaikymo sąlygomis galėtų būti grindžiamos tęsiamos pastangos toliau plėtoti bankų sąjungą atsižvelgiant į galimybę reikalavimų netaikyti tarpvalstybinio mastu, kai tai užtikrina veiksmingesnį kapitalo arba likvidumo valdymą nekeliant grėsmės rizikos ribojimui.

Nuolatinė svarbių įstaigų priežiūra: vidaus modeliai

ECB sėkmingai įdiegė griežtą vidaus modelių vertinimo procedūrą. Iš turimų įrodymų matyti, kad ECB vidaus modelių patvirtinimo procedūra yra tiksli ir tinkamai valdoma. Ji didins bankų, kuriems taikoma BPM priežiūra, naudojamų vidaus modelių patikimumą, o atitinkamai ir investuotojų pasitikėjimą, kad bankai tenkina kapitalo reikalavimus ir todėl yra atsparūs. Tikslinė vidaus modelių peržiūra (TRIM projektas) irgi vertinama kaip gera priežiūros investicija, kuri leis sudaryti vienodas sąlygas ir labiau suderinti priežiūros praktiką.

Modelio patvirtinimo ir peržiūros funkcijų įdiegimas pareikalavo daug laiko, todėl šiek tiek išaugo nebaigtų modelio patvirtinimo procedūrų skaičius ir pradiniam etape galėjo pailgėti modelio patvirtinimo trukmė. Tačiau iš ECB pateiktų įrodymų matyti, kad artimoje ateityje taip nebus. Be to, reikia pabrėžti, kad ECB kuria realią pridėtinę vertę užtikrinant modelių priežiūros kokybę, nes yra sukaupęs daug patirties, ypač palyginti su kai kuriomis mažesnėmis NKI. Be to, palyginti su didesnėmis NKI, ECB gali užtikrinti geresnę priežiūrą dėl didesnės panašių subjektų grupės, kuri leidžia atlikti išsamesnę lyginamąją modelių analizę.

Svarbu, kad BPM veiktų kartu su EBI siekiant dalytis gerąja patirtimi su ne euro zonos kompetentingomis institucijomis ir tokiu būdu prisidėtų prie priežiūros konvergencijos ne tik euro zonoje, bet ir visoje ES bendrojoje rinkoje.

⁷ Ypač tarpvalstybinio likvidumo reikalavimų netaikymo atveju.

Nuolatinė svarbių įstaigų priežiūra: priežiūrinio tikrinimo ir vertinimo procesas (SREP)

ECB per labai trumpą terminą pavyko visoms Sąj taikyti vieną SREP, kuris grindžiamas bendra geriausią patirtį apimančia metodika. Vykdamas 2015 ir 2016 m. SREP, bankai buvo skatinami didinti kapitalą ir toliau stiprinti euro zonos bankų sistemos stabilumą ir atsparumą. Be to, ECB pasižymėjo kaip gebanti prisitaikyti ir mokytis organizacija – trūkumai buvo šalinami, o nauji reguliavimo reikalavimai operatyviai įtraukiami į ECB metodiką. Šiuo atžvilgiu ECB laimėjimai vykdamas SREP yra stulbinantys, o ECB pastangos vertinamos itin palankiai.

ECB turėtų tęsti konstruktyvų bendradarbiavimą su Komisija ir EBI toliau rengdamas metodikas ir procedūras, visų pirma susijusias su II ramsčio gairių taikymu. Be to, ECB raginamas į SREP metodiką įtraukti EBI atsiliepimus, pateiktus atliekant konvergencijos vertinimo darbą.

ECB horizontaliųjų padalinių atliekama SREP sprendimų peržiūra užtikrina nuoseklų SREP taikymą ir prisideda prie panašių įstaigų panašių SREP rezultatų pasiekimo. Svarbu išlaikyti tinkamą pusiausvyrą ir užtikrinti, kad siekiant nuoseklumo rezultatai nebūtų gaunami labai siaurame diapazone, faktiškai ignoruojant bankams skirtą SREP pobūdį. Be to, ECB skatinamas geriau informuoti NKI apie metodus, kurie taikomi horizontaliuoju lygmeniu koreguojant JPG siūlomus SREP sprendimus.

Visų pirma: galimybė daryti įtaką bankų atidėjiniams, skirtiems neveiksnioms paskoloms

Galiausiai ECB skatinamas taikyti visus priežiūros įgaliojimus, kad rizikai valdyti būtų pasitelkiamos tinkamiausios priežiūros priemonės. Esamiems įgaliojimams priskiriama kompetentingos institucijos galimybė daryti įtaką banko atidėjinių dydžiui laikantis taikomos apskaitos sistemos ir taikyti būtinus koregavimus (atskaitymus ir panašias priemones) tuo atveju, kai, pavyzdžiui, atidėjiniai apskaitoje yra nepakankami vertinant iš priežiūros perspektyvos⁸. Tai itin svarbu sprendžiant neveiksnių paskolų problemą, kaip akcentuota su tuo susijusiame ES veiksmų plane⁹.

Nuolatinė svarbių įstaigų priežiūra: vykdymo užtikrinimas ir sankcijų skyrimas

Pradiniame etape ECB daugiausia kaupė žinias apie prižiūrimų subjektų rizikos ribojimo situaciją ir sankcijų skyrimo bei vykdymo užtikrinimo įgaliojimais naudojosi gana retai. Todėl sankcijų skyrimo ir vykdymo užtikrinimo sistemos veiksmingumą reikės atidžiau įvertinti po to, kai bus sukaupta daugiau praktinės patirties. Tam, kad sankcijų skyrimo

⁸ Tokie įgaliojimai yra įtvirtinti BPM reglamento 16 straipsnio 2 dalies d punkte, kurio formuluotė yra analogiška KRD 104 straipsnio 1 dalies d punkto formuluotei. Jie neprilygsta apskaitos įgaliojimams, kurie leistų ECB nustatyti privalomą konkretų atidėjinį, tačiau sudaro galimybę ECB daryti įtaką banko atidėjinių politikai laikantis apskaitos standartų, pavyzdžiui, kai tokioje sistemoje numatyta galimybė rinktis apskaitos principus arba reikalaujama taikyti subjektyvius vertinimus, tačiau įstaigos pasirinktas konkretus įgyvendinimas yra netinkamas arba nepakankamai apdairus priežiūros požiūriu. Be to, jie leidžia ECB reikalauti, kad kredito įstaigos nuosavų lėšų skaičiavimams taikytų konkrečius koregavimus (atskaitymus, filtrus ar panašias priemones), kai banko taikomi apskaitos principai laikomi neapdairiais iš priežiūros perspektyvos.

⁹ 2017 m. liepos 11 d. Tarybos išvados „Veiksmų planas neveiksnių paskolų problemai Europoje spręsti“, http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-11173-2017-INIT.

sistema būtų įgyvendinama veiksmingai, būtinas tolesnis sąžiningas ECB ir NKI bendradarbiavimas.

Jau dabar galima atkreipti dėmesį į tam tikrą akivaizdžią asimetriją (kaip antai skirtingą sankcijų skyrimo įgaliojimų apimtį, palyginti su priežiūros įgaliojimais), bendro vykdymo užtikrinimo ir sankcijų skyrimo įgaliojimų priemonių rinkinio nebuvimą, taip pat skirtingą esamų ES sankcijų skyrimo taisyklių aiškinimą. Tai gali pakenkti vienodoms sąlygoms, todėl reikėtų atidžiai stebėti galimą poveikį ECB priežiūros uždavinių vykdymo veiksmingumui.

NKI vykdomos MSĮ priežiūros stebėjimas

MSĮ sektoriuje yra daug įvairovės ir jo tiesioginė priežiūra buvo sąmoningai patikėta NKI, ECB pavedant stebėti, kaip NKI vykdo priežiūrą, kad būtų užtikrinti nuoseklūs priežiūros rezultatai ir būtų nuosekliai taikomi aukšti priežiūros standartai. Tokį elgesį padeda formuoti ECB vykdomas stebėjimas, kuriuo siekiama užtikrinti aiškų ir nuoseklų rizikos ribojimo taisyklių įgyvendinimą. Esant būtinybei užtikrinti vienodą aukštų priežiūros standartų taikymą, ECB gali perimti tiesioginę MSĮ priežiūrą. Atsižvelgiant į šią sistemą, ECB turi išlaikyti pusiausvyrą tarp suderinimo ir lankstumo bei proporcingumo. Suderinimas reiškia užtikrintą pakankamą priežiūros metodiką, kuri taikoma skirtingų dalyvaujančių valstybių narių MSĮ ir dalyvaujančių valstybių narių MSĮ ir SĮ, konvergenciją. Tai reiškia, kad turi būti parengtas bendras požiūris į pagrindines NKI kompetencijas vykdamas MSĮ priežiūrą.

Lankstumas ir proporcingumas reiškia NKI gebėjimą savo priežiūros veiklą pritaikyti prie atitinkamų įstaigų dydžio, sudėtingumo ir rizikingumo. Šiomis aplinkybėmis ypač palankiai vertinamos ECB pastangos parengti MSĮ skirtą SREP metodiką, kuri būtų pagrįsta SĮ SREP metodika, tačiau turėtų ir savybių, užtikrinančių proporcingumą ir lanksčią priežiūrą.

Makrolygio rizikos ribojimo funkcijų vykdymas

KRD ir KRR numatyti makrolygio rizikos ribojimo įgaliojimai ir priemonės yra gana nauji, o NKI ir paskirtos institucijos turi įgijusios mažai jų taikymo patirties. Papildomus ECB makrolygio rizikos ribojimo įgaliojimus galima tinkamai įvertinti tik atliekant išsamesnę analizę, kaip nacionalinės institucijos naudojami makrolygio rizikos ribojimo įgaliojimais. Šiame etape nematyti didelių kliūčių, kurios trukdytų ECB dalyvauti bankų sąjungoje koordinuojant makrolygio rizikos ribojimo priemones ar naudotis papildomais įgaliojimais. Procedūrų terminai yra labai trumpi, tačiau, kaip ir kitais atvejais, jų galima laikytis tinkamai laiku bendradarbiaujant.

Tačiau yra tam tikrų neatsakytų klausimų dėl makrolygio rizikos ribojimo priemonių apimties, taip pat įvairių priemonių, kuriomis galima pasinaudoti makrolygio rizikos ribojimo tikslais, ir atsakingų institucijų atitinkamų kompetencijų sąveikos. Vieną aspektą, t. y. II ramsčio priemonių taikymą makrolygio rizikos ribojimo tikslais, šiuo metu nagrinėja teisėkūros institucijos, remdamosi 2016 m. lapkričio mėn. Komisijos pasiūlymu dėl KRD peržiūros, kuriame siūlomais pakeitimais numatoma uždrausti II ramsčio reikalavimus taikyti makrolygio ir sisteminės rizikos valdymui.

D. Santykiai su kitomis atitinkamomis institucijomis

ECB, vykdydamas priežiūros funkcijas, glaudžiai sąveikauja su kitomis Europos ir tarptautinėmis institucijomis. Veiksmingas bendradarbiavimas būtinas siekiant užtikrinti, kad BPM naudotųsi savo įgaliojimais ir kartu prisidėtų prie veiksmingo bankų krizių valdymo ir

bendresnės priežiūros konvergencijos ES ir tarptautiniu lygmeniu. Ketvirtoji Komisijos peržiūros tema susijusi su ECB ir EBI, Europos sisteminės rizikos valdybos (ESRV), Bendros pertvarkymo valdybos (BPV), tarptautinius standartus nustatančių organizacijų (Finansinio stabilumo tarybos (FST) ir Bazelio bankų priežiūros komiteto (BBPK)) ir Europos Komisijos (dėl jos vaidmens sprendžiant su BPM ir šiomis kitomis organizacijomis susijusius klausimus) sąveika.

Sąveika su Europos bankininkystės institucija – priežiūros konvergencija ir testavimas nepalankiausiomis sąlygomis

BPM reglamentu nebuvo pakeistas EBI vaidmuo ir įgaliojimai; EBI išlieka reguliavimo agentūra, atsakinga už ES bankų sektoriaus bendro taisyklių sąvado sudarymą ir tvarkymą, taip pat nuoseklų bendro taisyklių sąvado taikymą. ECB turi laikytis EBI taisyklių. Tačiau reikėtų pripažinti, kad ECB turi įgyvendinti EBI taisykles taikydama savo priemones, kurios gali turėti poveikį EBI, nes ECB priemonės yra taikomos net 19 valstybių narių. ECB rekomenduojama savo taisyklėse, įskaitant nustatytas priimtuose reglamentuose, nuolat nurodyti atitinkamas EBI taisykles arba atitinkamus nuolatinis EBI darbo srautus. Be to, ECB rekomenduojama savo įgyvendinimo iniciatyvų turinį ir terminus glaudžiai derinti su EBI taisyklių turiniu ir terminais. Siekiant išvengti sutapimų ir nenuoseklaus bendro taisyklių sąvado aiškinimo, ECB taip pat raginamas glaudžiai bendradarbiauti su EBI ir visokeriopaipai stengtis, kad į ECB klausimų ir atsakymų priemonę nebūtų įtraukti klausimai, kuriuos turėtų nagrinėti EBI, arba atsakymai prieštarautų EBI jau pateiktiems atsakymams.

Palankiai vertinamas ECB ketinimas užtikrinti, kad BPM visiškai atitiktų EBI gaires ir rekomendacijas. ECB raginamas toliau siekti visiškos atitikties EBI gairėms ir rekomendacijoms, įskaitant atsiliepimus, gautus EBI atliekant konvergencijos darbą.

Tuo pat metu BPM įdiegimas sudarė galimybę sparčiau daryti pažangą siekiant priežiūros konvergencijos. ECB dažnai padeda derinti BPM NKI pozicijas rengiant EBI reguliavimo dokumentus ir visuose sprendimų priėmimo proceso etapuose užtikrina naudingą patirtį. ECB skatinamas nuolat iniciatyviai dalyvauti visuose EBI darbo srautuose, visų pirma kai to aiškiai prašo EBI.

Be to, ECB aktyviai dalyvauja ES vykdant testavimą nepalankiausiomis sąlygomis. Atsižvelgiant į tai, kad testavimas nepalankiausiomis sąlygomis vykdomas kelių institucijų, kurių funkcijos yra aiškiai paskirstytos, visos dalyvaujančios kompetentingos institucijos (įskaitant ECB) ir EBI privalo tarpusavyje glaudžiai bendradarbiauti.

Bendradarbiavimas su Europos sisteminės rizikos valdyba – makrolygio rizikos ribojimo konvergencija

ECB, vykdančio priežiūros funkcijas, ir ESRV bendradarbiavimas yra būtinas siekiant užtikrinti ECB uždavinių ir bendro ESRV vykdomo ES makrolygio rizikos ribojimo koordinavimo vientisumą. ESRV ir BPM techninių komitetų sąveika ir bendradarbiavimas ilgainiui gerėja, visų pirma dalijantis informacija ir vengiant darbo dubliavimosi, tačiau jų apimtis ir dėmesio centras išlieka skirtingi. Atlikus ESRV reglamentų¹⁰ peržiūrą siūloma

¹⁰ 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 (toliau – ESRV reglamentas) ir 2010 m. lapkričio 17 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1096/2010, kuriuo Europos Centriniam Bankui pavedami konkretūs uždaviniai, susiję su Europos sisteminės rizikos

formalizuoti institucinę ECB, vykdančios priežiūros funkcijas, atstovavimą ESRV valdymo struktūroje ir toliau stiprinti jų veiklos koordinavimą.

Bendradarbiavimas su Bendra pertvarkymo valdyba – ankstyvoji intervencija ir pertvarkymo inicijavimas

Nuo bankų sąjungos pertvarkymo institucijos BPV įkūrimo 2016 m. sausio mėn. BPM ir BPV tenka glaudžiai bendradarbiauti. Pasirašytas susitarimo memorandumas, kuriame numatyta galimybė keistis informacija, kuri BPV reikalinga rengiant ir imantis pertvarkymo veiksmų. Veiksmai, kurių 2017 m. imtasi dėl kelių žlungančių bankų, parodė, kad bendradarbiavimas sėkmingas. Pastarųjų atvejų patirtis visiems padės toliau gerinti praktinį taisyklių taikymą ir sistemos veikimą. Su BPM susiję tokie dalykai būtų, pvz., praktinės visų Europos ir nacionalinių įstaigų, dalyvaujančių vykdančią ankstyvąją intervenciją ir pertvarkymą, bendradarbiavimo ir informacijos mainų sąlygos, procedūros, kuriomis vadovaujantis priimamas sprendimas, ar bankas yra žlungantis arba galintis žlugti, ir turto kokybės patikrinimai siekiant nustatyti, ar tenkinamos prevencinės rekapitalizacijos sąlygos. Sukaupiant vis daugiau praktinės patirties svarbu, kad bendradarbiavimo sistema būtų nuolat vertinama ir prirėmus tobulinama. Todėl Komisija su BPM ir BPV toliau koordinuos veiksmus, kiek tai susiję su bendru pertvarkymo mechanizmo veikimu, be kita ko, atsižvelgdama į ES valstybės pagalbos taisykles.

Kai prižiūrimai įstaigai, kurios pertvarkymo institucija yra BPV, ECB ketina taikyti ankstyvosios intervencijos priemones, apie šias priemones turi būti informuojama BPV, kuri gali pasirengti atitinkamos įstaigos pertvarkymui ir kartu su ECB atidžiai stebi, kaip laikomasi ankstyvosios intervencijos priemonių reikalavimų. Nustatytas tam tikras ankstyvosios intervencijos priemonių teisinės sistemos nenuoseklumas, kurį būtų galima pašalinti paaiškinus, kaip naudotis ankstyvosios intervencijos įgaliojimais, kai jie sutampa su priežiūros įgaliojimais. Be to, būtų galima numatyti, kad ankstyvosios intervencijos įgaliojimai būtų tiesiogiai įtvirtinti reglamente, kuriuo nustatomas bendras pertvarkymo mechanizmas, kad ECB galėtų pasinaudoti įgaliojimais, numatytais tiesiogiai taikomame Sąjungos teisės akte. Kol bus atitinkamai patikslinti teisės aktai, taip pat ir dėl atvejų, kada galima pradėti ankstyvąją intervenciją, ECB rekomenduojama parengti krizių valdymo strategiją, kurioje visų pirma būtų nustatytos aplinkybės, kada reikia taikyti ankstyvosios intervencijos priemones, ir aiškiai informuoti BPV apie visas įstaigoms, kurių finansinė padėtis blogėja, skirtas priemones, kad būtų užtikrintas veiksmingesnis bendradarbiavimas.

Galiausiai ECB, kaip kompetentinga institucija, turi teisę nustatyti, kada jo prižiūrima įstaiga žlunga arba gali žlugti. Šis nustatymas yra prielaida pradėti pertvarkymą, o tai, kaip jis atliekamas, turėtų būti nagrinėjama ateityje atliekant BPvM peržiūras.

Dalyvavimas Bazelio bankų priežiūros komiteto ir Finansinio stabilumo tarybos darbe – tarptautinio reguliavimo konvergencija

Palankiai vertinama tai, kad ECB tapo atitinkamų tarptautinių standartų rengimo institucijų – FST ir BBPK – nariu ir aktyviai naudojasi savo naryste. Tokiu būdu ECB gali aktyviai prisidėti prie bankų sektoriui aktualių tarptautinių standartų rengimo ir daryti didesnę įtaką nei

valdybos veikla (toliau – ECB ir ESRV reglamentas). 2017 m. rugsėjo 20 d. Komisija pateikė pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų teisės aktų, kuriais siūloma oficialiai įtvirtinti ECB priežiūros valdybos vaidmenį ESRV. Žr. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-538_en.

EBI ar Komisija, kurios BBPK dalyvauja tik stebėtojų teisėmis. Nors visiškai Europos narių indėlio į Bazelio sistemą suderinimas išlieka sudėtinga užduotis, ECB pastangos šioje srityje, dedamos bendradarbiaujant su Komisija, yra svarbios ir todėl turėtų būti skatinamos.

E. BPM išlaidų efektyvumas

Šioje dalyje daugiausia dėmesio skiriamas BPM išlaidų efektyvumui, vertinant priežiūros proceso veiksmingumo ir priežiūros išlaidų pokyčius per pirmuosius BPM veikimo metus.

Norint atlikti išsamesnę BPM indėlio į sklandų bendrosios rinkos veikimą analizę reikėtų ilgesnio stebėjimo laikotarpio. Vis dėlto, nepaisant pirmiesiems BPM veikimo metams būdingų iššūkių, dauguma ECB tiesiogiai prižiūrimų bankų pastebėjo, kad 2015 m. priežiūros kokybė pagerėjo, visų pirma padidėjo bankų grupę sudarančių subjektų priežiūros nuoseklumas. Ši teigiama pokytį patvirtino ir NKI, kurios pastebėjo akivaizdų priežiūros institucijų kolegijų veikimo pagerėjimą dėl veiksmingos ECB lyderystės. Be to, svarbios įstaigos nurodė, kad 2016 m. pagerėjo sąveika su ECB.

Tuo pat metu nuo BPM įdiegimo pradžios išaugo priežiūros mokesčiai, nes įnašų į ECB lygmeniu kaupiamus išteklius nekompensuoja sumažėję įnašai NKI ištekliams ir išlaidoms padengti. Be to, 2016 m. mokesčiai buvo šiek tiek didesni, palyginti su 2015 m., nes ECB dirbo daugiau darbuotojų.

Dabartinė priežiūros mokesčių sistema užtikrina aiškų, skaidrų ir paprastą mokesčių paskirstymo prižiūrimoms įstaigoms būdą. Pagal riziką įvertinto banko turto ir viso banko turto vidurkio naudojimas paskirstant mokesčius prižiūrimiems bankams yra teisingas sprendimas, nes vis dar nėra aišku, ar bankų taikomas rizikos įvertinimas atspindi faktinį jų rizikingumą. Dabartinė ECB mokesčių metodika užtikrina proporcingumą, nes biudžetas SĮ ir MSĮ padalijamas atsižvelgiant į išlaidų paskirstymą. Toks biudžeto padalijimas užtikrina, kad MSĮ mokesčiai, kaip viso sumokėto turto dalis, yra maždaug du kartus mažesni nei SĮ mokesčiai.

Atlikdamas būsimą mokesčių metodikos peržiūrą, ECB turėtų įvertinti galimybę numatyti daugiau proporcingumo, pvz., iš visų MSĮ išskiriant prioritetingas MSĮ, kurių priežiūrai reikia daugiau išteklių.

Pažymima, kad ECB įdiegė veikiančią efektyvumo vertinimo sistemą, kuri leidžia stebėti padarytą skirtingų priežiūros ir kitų vidaus procesų pažangą bei užtikrina išlaidų naudingumui ir efektyvumui įvertinti reikalingą pagrindą. Tai sveikintina iniciatyva, kuri gali būti toliau gerinama siekiant apimti visus ECB priežiūros veiklos aspektus ir galiausiai įtraukti NKI.

III. Išvados

Remiantis šioje ataskaitoje ir pridedamame Komisijos tarnybų darbiname dokumente pateikta analize, iš Komisijos peržiūros matyti, kad bendro priežiūros mechanizmo sukūrimas apskritai buvo sėkmingas. Pradiniame etape pasitaikė tam tikrų organizacinių sunkumų, tačiau ECB ir NKI gerai su jais susitvarkė ir parodė puikų gebėjimą reaguoti ir prisitaikyti.

ECB, padedamas NKI, parengė būtinas procedūras ir priemones, kurios leido sklandžiai perimti svarbių įstaigų priežiūros kompetenciją ir ECB vykdyti koordinavimo ir priežiūros funkcijas. Remdamasis šia sistema, ECB visiškai įgyvendina savo priežiūros funkciją ir per dvejus metus susikūrė gerą veiksmingos ir griežtos priežiūros institucijos reputaciją. Tai didelis laimėjimas, visų pirma atsižvelgiant į aplinkybes, kuriomis reikėjo laikytis itin trumpų

terminų ir teko susidurti su labai skirtingomis 19 dalyvaujančių valstybių narių priežiūros realijomis.

Remiantis Sutartyje nustatyta ECB valdymo struktūra, BPM reglamentu buvo siekiama sukurti veiksmingas sprendimų priėmimo procedūras, atspindinčias BPM savybes. Tikimasi, kad šį aspektą gerokai pagerins naujoji delegavimo sistema, kuri leis eilinius arba priežiūros sprendimus, turinčius mažesnę poveikį, priimti ECB tarpinės grandies vadovų lygmeniu.

Nenustatyta jokių didelių trūkumų, susijusių su ECB nepriklausomumu. Laikantis atskyrimo principo, ECB turėtų užtikrinti, kad būtų įdiegtos ir taikomos visos apsaugos priemonės, ypač susijusios su tarnybomis, kuriomis grindžiama ir ECB priežiūros funkcija, ir visos kitos ECB vykdomos funkcijos. Be to, ECB raginamas užtikrinti tinkamą priežiūros valdybos dalyvavimą priimant makrolygio rizikos ribojimo sprendimus.

Šis pradinis BPM etapas buvo svarbus įgyjant visų atitinkamų suinteresuotųjų subjektų pasitikėjimą. Kad būtų sukurtas šis pasitikėjimas, politinės, teisinės ir administracinės institucijos vykdė pakartotinius ECB kaip priežiūros institucijos vertinimus ir reikalavo atskaitomybės. Mechanizmai, skirti ECB atskaitomybei užtikrinti, naudojami intensyviai ir reguliariai, nenustatyta jokių didelių trūkumų ECB vykdamą priežiūros funkcijas. Kilo tam tikrų nesutarimų dėl Audito Rūmų įgaliojimų vykdyti ECB peržiūrą apimties. Tikimasi, kad šis klausimas bus išspręstas vykdamą paskelbtą įsipareigojimą glaudžiau bendradarbiauti Audito Rūmams atliekamą antrąją peržiūrą.

ECB ir NKI sąveika sudaro vieną esminių BPM aspektų. Neskaitant tam tikro pradinio neaiškumo dėl nacionalinėje teisėje įtvirtintų priežiūros įgaliojimų, nenustatyta jokių didelių problemų, turinčių įtakos BPM reglamente numatytam uždavinių ir atsakomybės paskirstymui. Praktikoje palaiapsniui vystosi bendradarbiavimas, didėjant bendrai patirčiai vis labiau stiprėja pasitikėjimas tarp įvairių šalių. Dalyvaujančių valstybių narių NKI parodė pasirengimą veiksmingai bendradarbiauti su ECB ir jam padėti rengiant priežiūros politikos kryptis ir įgyvendinant priežiūros aktus. Sąžiningas ECB ir NKI bendradarbiavimas yra būtinas, todėl visos šalys raginamos ir toliau lojaliai bendradarbiauti.

ECB ir EBI santykiai yra dar vienas svarbus BPM veikimo vidaus rinkoje aspektas. Atliekamą peržiūrą atkreiptas dėmesys į teigiamą dinamišką sąveiką, kuri yra naudinga abiem šalims ir skatina ECB toliau bendradarbiauti ir derinti veiksmus su EBI, ypač įgyvendinant bendrą taisyklių sąvadą.

Jau per pirmuosius BPM veikimo metus padidėjo euro zonos bankų priežiūros veiksmingumas. SĮ reguliavimo sistema yra labiau suderinta, o priežiūra grindžiama nuosekliai taikomomis bendromis metodikomis. Vertinama, kad priežiūros kokybė pagerėjo keliose pagrindinėse priežiūros srityse, visų pirma SREP, vidaus modelių, kompetencijos ir tinkamumo vertinimo ir kolegijų veiklos. Be to, ECB ėmėsi svarbių priemonių MSĮ priežiūros praktikai suderinti, tačiau didesniai suderinimui užtikrinti ir bendrai geriausiai MSĮ priežiūros patirčiai skatinti reikia daugiau laiko. Apskritai padarytas teigiamas poveikis užtikrinant vienodas sąlygas dalyvaujančių valstybių narių SĮ, taip pat dalyvaujančių valstybių narių MSĮ ir SĮ. Be to, atsižvelgiant į labai teigiamą ECB vaidmens priežiūros institucijų kolegijose vertinimą ir jo svarbų indėlį į EBI diskusijas, visoje vidaus rinkoje pastebimas papildomas teigiamas poveikis.

Apskritai BPM reglamentas praktikoje taikomas sėkmingai ir šiame etape nėra būtini jokie esminiai teisinės sistemos pakeitimai. Šioje ataskaitoje įvardytus trūkumus iš esmės galima

pašalinti ECB imantis priemonių arba iš dalies keičiant atitinkamus Sąjungos teisės aktus, kuriuos šiuo metu svarsto Europos Parlamentas ir Taryba nagrinėdami 2016 m. lapkričio mėn. Komisijos pateiktus pasiūlymus. Kai kuriuos BPM reglamento taikymo aspektus reikės toliau stebėti ir išsamiau įvertinti, kai bus įgyta daugiau patirties įgyvendinant BPM.

Komisija daro išvadą, kad bankų sąjungos priežiūros ramstis sėkmingai sukurtas, tinkamai veikia ir įsitikinta jo veiksmingumu. BPM – tvirtas ir patikimas bankų sąjungos elementas, kurio visas potencialas galėtų atsiskleisti baigus kurti bankų sąjungą.