

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 27.5.2009
COM(2009) 252 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Европейски финансов надзор

{SEC(2009) 715}
{SEC(2009) 716}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Европейски финансов надзор

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Финансовата криза разкри сериозни слабости по отношение на финансовия надзор, както в конкретни случаи, така и по отношение на финансовата система като цяло. Настоящите разпоредби относно надзора се оказаха недостатъчни за предотвратяването, управлението и преодоляването на кризата. Моделите за надзор на национално равнище не успяват да се пригледят към съвременните интегрирани и взаимосвързани европейски финансови пазари, където много финансови компании извършват трансгранични операции. Кризата разкри сериозни слабости по отношение на сътрудничеството, координацията, съгласуваността и доверието между националните надзорни органи.

Комисията участваше активно в координацията на мащабните интервенции на държавите-членки, целящи възстановяването на доверието във финансовите институции посредством гаранционни схеми, инжектиране на допълнителен капитал и мерки за отстраняване на обезценени активи от счетоводните баланси, като в същото време задължаваше институциите бенефициери да предприемат необходимите стъпки за тяхното оздравяване. В допълнение към тези усилия следва да бъдат предприети мерки за отстраняване на разкритите по време на кризата слабости по отношение на надзора.

През ноември 2008 г. Комисията възложи на група на високо равнище, председателствана от г-н Жак дьо Ларозиер, да представи препоръки как да бъдат подобрени европейските разпоредби относно надзора, за да се осигури по-добра защита на европейските граждани и да се възстанови доверието във финансовата система. В качеството си на един от двата най-големи финансови пазари в света ЕС определено носи отговорност за насърчаване на глобалната финансова стабилност и сигурност — роля, която ЕС може да изпълнява само при условие че разполага със стабилна надзорна и регулаторна рамка.

В окончателния доклад, представен от групата „д-р Ларозиер“ на 25 февруари 2009 г., се съдържа едно уравновесено и прагматично виждане за нова система за европейски финансов надзор. В основата на това виждане са залегнали предложения за засилване на сътрудничеството и координацията между националните надзорни органи, включително и чрез създаването на нови европейски надзорни органи, и за първи път, на орган на европейско равнище, който да бъде натоварен със задачата да следи рисковете във финансовата система като цяло.

В своето съобщение от 4 март 2009 г. „Движеща сила за възстановяването на Европа“¹ Комисията приветства и подкрепя големия потенциал на тези препоръки². Въз основа на препоръките от доклада „д-р Ларозиер“ в съобщението се представя план за действие за реформа на регулаторните и надзорните практики на финансовите пазари. Комисията вече предприе редица мерки за прилагането на регулаторната реформа, в това число и важни инициативи относно алтернативни инвестиционни фондове, включително хедж фондове, и относно възнагражденията на изпълнителните ръководни кадри. През юни ще бъдат предприети допълнителни мерки относно капиталовата адекватност на банките.

Предвид неотложната нужда да бъдат предприети в същото време действия относно надзора Комисията предложи ускорен график за прилагането на реформата на финансовия надзор в ЕС. Проведени дискусии в Европейския съвет, Съвета и Европейския парламент, както и обществени допитвания, показаха наличието на широк консенсус по отношение на необходимостта от реформа и на целите, които трябва да бъдат постигнати в съответствие с доклада „д-р Ларозиер“ и с предложенията на Комисията за необходимите бъдещи мерки.

Настоящото съобщение представлява основен етап в процеса на реформа и полага основите на нова европейска рамка за финансов надзор. Комисията приканва Европейския съвет да подкрепи тези основи, както е отбелязано в заключението. Предвижда се необходимите законодателни промени за установяването на изложената в настоящия документ рамка за надзор в ЕС да бъдат изготвени през есента на тази година, след допълнителни консултации със заинтересовани страни, като следва да бъдат приети навреме, за да може обновената рамка за надзор да бъде готова и приведена в действие през 2010 г.

Комисията очаква коментари на заинтересованите страни относно настоящото съобщение най-късно до 15 юли 2009 г.

2. НОВА РАМКА ЗА НАДЗОР В ЕС

Както е посочено в съобщението от 4 март 2009 г., Комисията ще предложи една подсилена европейска рамка за финансов надзор, която се основава на два нови стълба (вж. диаграмата в приложението):

- **Европейски съвет за системен риск (ЕССР)**, който ще оценява и ще следи за потенциални заплахи за финансовата стабилност, породени от макроикономическата конюнктура и от промените във финансовата система като цяло („пруденциален надзор на макроравнище“). За тази цел ЕССР ще осигурява ранно предупреждение за евентуални системни рискове, и когато е необходимо, ще издава препоръки за предприемане на действия по отношение на тези рискове. Със създаването на ЕССР ще бъде отстранена една от основните слабости, разкрити по време на кризата, т.е. уязвимостта на финансовата система спрямо взаимосвързани, комплексни, секторни и междусекторни системни рискове; както и

¹ Съобщение на Комисията от 4 март 2009 г. на пролетното заседание на Европейския съвет, „Движеща сила за възстановяването на Европа“, COM(2009) 114 окончателен.

² Вж. доклада на групата на високо равнище по въпросите на финансовия надзор в ЕС, публикуван на 25 февруари 2009 г. Председател на групата бе г-н Жак д-р Ларозиер.

- **Европейска система за финансов надзор (ЕСФН)**, която се състои от стабилна мрежа от национални органи за финансов надзор, които работят заедно с новите европейски надзорни органи за запазването на финансовата стабилност на отделните финансови компании и за защитата на потребителите на финансови услуги („пруденциален надзор на микроравнище“). Новата европейска мрежа ще се основава на общи и взаимно подкрепящи се задължения, като съчетава надзора на предприятия на национално равнище с централизиране на определени задачи на европейско равнище, така че да се насърчават хармонизирани разпоредби, както и съгласувани надзорни практики и тяхното привеждане в действие. Тази мрежа следва да се основава на принципите на партньорство, гъвкавост и субсидиарност. Нейната цел ще бъде да засили доверието между националните надзорни органи като между другото предоставя достатъчно правомощия на надзорните органи в приемащата държава за определянето на политиките, свързани с финансовата стабилност и защитата на потребителите, като това спомага за по-ефективното управление на трансграничните рискове.

Привеждането в действие на двата стълба на новата система за надзор е от особена важност за постигането на полезни взаимодействия, за взаимно подсилване на въздействието върху финансовата стабилност и за осигуряването на една взаимосвързана макро- и микро- надзорна рамка. Подобряването на европейските разпоредби относно финансовите услуги не би било ефикасно, ако в същото време системата за надзор, която показва редица слабости по време на кризата, остане непроменена. В същото време разликите в транспонирането на общностното законодателство в националното право, които произтичат от изключения, дерогации, добавки или неясноти в настоящите директиви, трябва да бъдат идентифицирани и отстранени, така че да може да бъде определен един хармонизиран основен набор от стандарти (единен набор от правила), който да може да се прилага в целия ЕС от всички надзорни органи. Този процес може да бъде подкрепен, когато това е възможно, чрез въвеждането на повече разпоредби, които се прилагат директно на равнището на ЕС.

Новата европейска рамка за финансов надзор трябва изцяло да подлежи на отчет пред политическите власти в ЕС. Чрез нея трябва да се изгради обща култура на надзор, да се съблюдават интересите на всички държави-членки и да се обърне внимание на необходимостта от балансирана, засилена и изграждаща доверие връзка между органите на държавата на произход и приемащата държава. Системата трябва да се основава на високи стандарти за надзор, които се прилагат по еднакъв, справедлив и последователен начин спрямо всички участници на пазара, като в същото време се запазва независимостта на надзорните органи при извършването на техните задачи.

С тази инициатива ЕС не само отговаря на своите призови в рамката на страните от Г-20 за международни действия за изграждането на по-стабилна и глобално последователна регулаторна и надзорна система за бъдещия финансов сектор³, но и определя една модерна и всеобхватна регионална рамка, чиито принципи следва да бъдат приложени на международно равнище.

³

Вж. изявлението от срещата на върха в Лондон от 2 април 2009 г.

3. ЕВРОПЕЙСКИ СЪВЕТ ЗА СИСТЕМЕН РИСК (ЕССР)

3.1. Реформи на пруденциалния надзор на макроравнище

Слабостите в настоящите разпоредби относно пруденциалния надзор на макроравнище доведоха до драматични последици в глобалната финансова система. Голяма част от натрупаните преди кризата неравновесия в глобалната финансова система се дължат на прекомерна кредитна експанзия и на силно покачване на цените на активите, като в същото време финансовите рискове са били като цяло подценени в период на устойчив неинфлационен икономически растеж. При тези обстоятелства страните от Г-20 решиха да подобрят всеобхватните разпоредби за запазване на глобалната финансова стабилност, като се очаква новосъздаденият Съвет за финансова стабилност (СФС)⁴ и Международният валутен фонд (МВФ) да си сътрудничат интензивно с цел да осигуряват ранни предупреждения за пруденциалните рискове на макроравнище в световен мащаб. В същото време правителството на САЩ планира да създаде мощен орган, който да отговаря за пруденциалния надзор на макроравнище на вътрешната финансова система на страната.

По подобен начин ЕС се нуждае от специален орган, който да отговаря за пруденциалния надзор на макроравнище на финансовата система в ЕС, да идентифицира рисковете за финансовата стабилност, и когато е необходимо, да издава предупреждения за рискове и/или препоръки за предприемане на действия по отношение на тези рискове. Съществуващите разпоредби на ЕС не отделят достатъчно внимание на пруденциалния надзор на макроравнище. Пруденциалният анализ на макроравнище е фрагментиран, извършва се от различни органи на различни равнища, като не съществува механизъм, който да осигурява предприемане и изпълнение на действия вследствие на предупрежденията за пруденциални рискове на макроравнище и/или на препоръките. В началото на кризата взаимосвързани комплексни пазарни рискове не бяха правилно анализирани, нито пък бяха направени заключения по отношение на регулаторната и надзорната политика. Фрагментираните разпоредби трябва да бъдат променени, тъй като икономическите разходи, причинени от неефективния пруденциален надзор на макроравнище, могат да бъдат значителни, както стана ясно по време на кризата.

3.2. Роля и задължения на ЕССР

Комисията предлага ЕССР да бъде създаден като нов независим орган, отговорен за запазването на финансовата стабилност чрез извършването на пруденциален надзор на макроравнище в ЕС. За да може да изпълни тази роля, ЕССР следва да:

Ролята на ЕССР

- събира и анализира цялата необходима информация за наблюдение и оценка на потенциалните заплахи за финансовата стабилност, породени от макроикономическата конюнктура и от промените във финансовата система като цяло;
- идентифицира и категоризира такива рискове;

⁴

Наследникът на Форума за финансова стабилност (ФФС).

- издава предупреждения за рискове, когато рисковете изглеждат значителни;
- издава препоръки относно мерките, които трябва да бъдат предприети в отговор на идентифицираните рискове, когато това е необходимо;
- следи за предприемането на необходимите действия вследствие на предупрежденията и препоръките;
- сътрудничи ефективно с МВФ, СФС и трети страни.

Основната задача на ЕССР ще бъде извършването на оценки на стабилността на финансовата система в ЕС в контекста на макроикономическата конюнктура и цялостните тенденции на финансовите пазари. Ако се предвиждат значителни рискове за стабилността, ЕССР ще формулира ранни предупреждения, и когато е целесъобразно, ще прави препоръки за ответни действия. Направените от ЕССР предупреждения и препоръки могат да бъдат от общ характер или да засягат отделни държави-членки, като за предприемането на съответните политически действия ще бъде определен конкретен срок. Тези предупреждения и/или препоръки ще бъдат разпространявани чрез Съвета ЕКОФИН и/или новите европейски надзорни органи. ЕССР ще отговаря и за мониторинга на спазването на направените от него препоръки, въз основа на доклади, представени от адресатите на тези препоръки.

ЕССР няма да разполага с правно обвързващи правомощия. Все пак от ЕССР ще се очаква да упражнява силно влияние върху адресатите на предупрежденията/препоръките посредством високото качество на анализа, който извършва, и участието в неговата работа на всички управители на централни банки в ЕС, на надзорни органи и на Комисията. Следователно ще се очаква от адресатите на предупрежденията и препоръките да предприемат съответни действия, освен ако липсата на такива е надлежно оправдана. Накратко, последващите действия в резултат на предупрежденията и препоръките се осигуряват посредством механизма „действай или обяснявай“. ЕССР ще решава по собствена преценка за всеки отделен случай дали препоръката трябва да бъде конфиденциална или обществено достъпна. Имайки предвид обаче, че препоръките на ЕССР не са обвързващи, публичното оповестяване се очаква да повиши тяхната ефективност.

ЕССР ще се отчита пред Съвета и Европейския парламент. Отчитането ще се извършва под формата на редовни (т.е. поне два пъти годишно) доклади пред тези институции. По-голяма честота на изготвяне на доклади е възможна в случай на мащабни финансови сътресения, въпреки че следва да се отбележи, че ЕССР няма да има преки задължения по отношение на управлението на кризата.

3.3. Състав и функциониране на ЕССР

Централните банки следва да играят водеща роля в пруденциалния надзор на макроравнище. Основните задължения на централните банки са свързани с поддържането на парична и финансова стабилност. Наистина, необходимият анализ за изпълнение на задачите по пруденциалния надзор на макроравнище може отчасти да се основава на икономическите и паричните анализи, извършени от централните банки за формулирането на парична политика, въпреки че ще бъде необходима и допълнителна информация и допълнителен анализ на слабостите на финансовата система. Освен това централните банки играят особено важна роля на мрежа за финансова сигурност в

качеството си на последна инстанция за отпускане на средства. Тъй като запазването на финансовата стабилност е основно задължение на централните банки, Комисията предлага ЕССР да включва управителите на централните банки на 27-те държави-членки и председателя на ЕЦБ. Участието им в ЕССР няма да засяга съществуващите им задължения по отношение на финансовата стабилност.

Участието на органите за пруденциален надзор на микроравнище в работата на ЕССР също е необходимо. Взаимосвързаността на финансовите институции и пазари ясно сочи, че наблюдението и оценката на потенциалните системни рискове следва да се базират на широк спектър от релевантни макроикономически и микрофинансови данни и показатели. Органите за пруденциален надзор на микроравнище разполагат със задълбочени знания относно промените на финансовите пазари и в големите предприятия, и разполагат с жизненоважна информация за оценяване на рисковете за стабилността. Ето защо следва да участват и председателите на трите европейски надзорни органа на ЕСФН, както и висшите представители на националните надзорни органи. За да се гарантира ефективната работа на ЕССР, броят на представителите на надзорните органи в ЕССР ще бъде ограничен до тримата председатели на европейските надзорни органи. Всеки управител на централна банка обаче следва да бъде придружен от един висш представител на националните надзорни органи, който ще изпълнява ролята на наблюдател (т.е. формулата 1+1). Представителят, който придружава управителя на централната банка, може да бъде различен по време на всяко едно заседание в зависимост от въпросите, които се разглеждат от ЕССР, по-специално в държавите-членки, където има няколко надзорни органа.

Поради задълженията на Комисията за макроикономически надзор съгласно Договора Комисията също ще разполага със свой представител в ЕССР. Той редовно ще наблюдава и анализира макроикономическите промени и политики, и ще идентифицира макрофинансовите рискове. Представителят на Комисията ще разполага както със специфичен за страната опит, така и с идеи за бъдещето на ЕС като цяло, така че ще бъде в състояние да допринесе за работата на ЕССР.

Участието на финансовите министерства в ЕССР може да бъде възприето като пречка за ролята му да осигурява независим технически анализ на пруденциалните рискове на макроравнище. Все пак, тъй като бюджетните и/или данъчните политики могат да повишат или да намалят рисковете за финансовата стабилност, председателят на Икономическия и финансов комитет (ИФК) ще представлява финансовите министерства като участва в ролята на наблюдател на заседанията на ЕССР. По този начин ще бъде открито и ролята на финансовите министерства в управлението и преодоляването на кризи и ще бъде осигурен безпрепятствен обмен на информация между ЕССР и политическите власти.

Заседанията на ЕССР ще се провеждат най-малко веднъж на всяко тримесечие, като по време на сътресения на финансовата система заседанията ще се провеждат по-често. Всички членове и наблюдатели в ЕССР ще имат право да присъстват и да се изказват по време на тези заседания. За да се рационализира процесът на вземане на решения обаче, само членовете на ЕССР ще имат правото да гласуват, т.е. единствено председателят на ЕЦБ, управителите на централните банки, председателите на европейските надзорни органи и представителят на Комисията. Гласовете ще бъдат с еднаква тежест, а решенията ще се вземат с обикновено мнозинство.

В съответствие с препоръката, направена в доклада „д-р Ларозиер“, председателят на ЕССР следва да бъде председателят на ЕЦБ (в такъв случай, тъй като председателят на ЕССР е независим, заместник-председателят на ЕЦБ също следва да бъде член). Тъй като председателят е от централна банка от Евросистемата, би било целесъобразно заместник-председателят да бъде избран от държавите-членки извън еврозоната.

За подготовката и осигуряването на ефикасни заседания на ЕССР следва да бъде създаден малък ръководен комитет, съставен от председателя и заместник-председателя на ЕССР, още пет члена на ЕССР от централните банки, председателите на новите европейски надзорни органи и представителя на Комисията. Освен това за подпомагането на ЕССР, както и за изготвянето на подробни технически анализи по въпросите на финансовата стабилност, следва да бъде създаден консултативен технически комитет. Препоръчително е по време на изпълнението на своите задължения ЕССР да се консултира със заинтересовани страни от частния сектор, включително и с представители на потребителите. ЕЦБ ще предостави на секретариата на ЕССР аналитична, административна и логистична подкрепа.

ЕССР ще си сътрудничи тясно с МВФ, СФС и трети страни в контекста на система за ранно предупреждение на глобално равнище, като например привлича вниманието към потенциалните рискове в глобалната финансова система извън рамките на ЕС. По този начин от ЕССР ще се очаква да засили влиянието на ЕС в рамките на глобалната система за предупреждения за рискове.

Състав на Европейския съвет за системен риск (ЕССР)

Членове:

- Председател: Председателят на ЕЦБ;
- Заместник-председател (избран от членовете на ЕССР);
- Управителите на 27-те национални централни банки;
- Заместник-председателят на ЕЦБ;
- Председателите на трите европейски надзорни органа;
- Представител на Европейската комисия.

Наблюдатели:

- Представител на националните надзорни органи, придружаващ управителя на централната банка съгласно формулата 1+1;
- Председателят на ИФК.

3.4. Правно основание за ЕССР

Само при наличието на разпоредби, които вземат предвид взаимозависимостта между пруденциалните рискове на микро- и на макроравнище, всички заинтересовани страни, като например финансови институции, инвеститори и потребители, ще могат да имат достатъчно доверие, за да извършват трансгранични финансови дейности. Твърде често

в миналото пруденциалният надзор насочваше вниманието си единствено към микроравнището, като надзорните органи оценяваха счетоводните баланси на отделните финансови институции без да обръщат внимание на взаимодействията между институциите, от една страна, и на взаимодействието между институциите и финансовата система като цяло, от друга страна. Осигуряването на тази по-широка перспектива е задължение на органите за пруденциален надзор на макроравнище. Тези надзорни органи наблюдават и оценяват потенциалните рискове за финансовата стабилност, произтичащи от промените, които въздействат на секторно равнище или на равнището на финансовата система като цяло. Като предприема действия по отношение на тези рискове ЕССР ще представлява основен стълб в една интегрирана структура за надзор в ЕС, необходима за насърчаването на своевременни и последователни политически действия в държавите-членки, като по този начин се избягват различните подходи и се подобрява функционирането на вътрешния пазар. В допълнение, като неделима част от правната и институционалната рамка, ЕССР ще улесни последователното, съгласуваното и ефективното изпълнение и прилагане на разпоредбите на Общността относно трансграничните финансови услуги.

След като разгледа редица възможни варианти Комисията смята за целесъобразно ЕССР да бъде създаден въз основа на член 95 от Договора за ЕО, без да притежава статут на юридическо лице. Това правно основание ще позволи на ЕССР да притежава основните характеристики, изброени по-горе, и да има мандат, който обхваща целия финансов сектор без изключения, в това число и застрахователния сектор. Освен това то ще позволи на ЕССР да формира заедно с ЕСФН една обща иновационна рамка за финансов надзор, като в същото време се запази ясното разграничение на задълженията между ЕССР и другите институции. Изборът на правно основание не изключва прехвърлянето на задължения на ЕЦБ по отношение на задачите на ЕССР посредством закон, приет въз основа на член 105, параграф 6 от Договора за ЕО.

4. ЕВРОПЕЙСКА СИСТЕМА ЗА ФИНАНСОВ НАДЗОР (ЕСФН)

4.1. Реформи на пруденциалния надзор на микроравнище

По отношение на пруденциалния надзор на микроравнище ЕС достигна максимума на това, което може да бъде направено с настоящите комитети на европейските надзорни органи⁵ (комитети от ниво 3), които продължават да бъдат консултативни органи на Комисията. Въпреки редица подобрения на тези комитети ЕС не може да остане в положение, в което не разполага с механизъм, който да гарантира, че националните надзорни органи вземат възможно най-добрите решения по отношение на надзора в интерес на трансграничните институции, в което няма достатъчно сътрудничество и обмен на информация между националните надзорни органи, в което съвместните действия на националните органи изискват големи усилия, за да вземат предвид набора от регулаторни и надзорни изисквания, и в което националните решения са най-често единственият осъществим вариант за противодействие на европейските проблеми, когато един и същ правен текст се тълкува по много различни начини. Новата ЕСФН ще бъде създадена с цел да се отстранят тези недостатъци и да се осигури система,

⁵ Комитета на европейските банкови надзорници (КЕБН), Комитета на европейските органи за застрахователен надзор и надзор на схемите за професионални пенсии (КЕОЗННСПП) и Европейския комитет на регулаторите на ценни книжа (ЕКРЦК), познати и като „комитетите от ниво 3 от процеса Ламфалуси“.

която е в съответствие с целта за стабилен и единен финансов пазар за финансови услуги в ЕС и която свързва националните надзорни органи в стабилна общностна мрежа.

4.2. Роля и задължения на ЕСФН

Следователно ЕСФН следва да се превърне в оперативна европейска мрежа с общи и взаимно подкрепящи се задължения. На равнището на ЕС трите съществуващи комитета на надзорните органи ще бъдат заменени от три нови европейски надзорни органа, т.е. Орган за европейски банков надзор (ОЕБН), Орган за европейско застраховане и професионален пенсионен надзор (ОЕЗППН) и Орган за европейски надзор на ценни книжа (ОЕНЦК), като всеки един от тях има статут на юридическо лице. Тези нови европейски надзорни органи ще поемат всички задължения от настоящите комитети на надзорните органи⁶, като освен това ще имат по-големи отговорности, определени законови правомощия и по-голяма власт (вж. по-долу). Те ще допринесат също така за разработването на единен набор от хармонизирани разпоредби, ще подобрят надзора на трансграничните институции като изготвят общи надзорни изисквания и подходи, и ще помогнат за разрешаването на евентуални спорове между националните надзорни органи.

При всекидневния надзор вниманието ще продължи да бъде насочвано на национално равнище, като националните надзорни органи ще продължат да бъдат отговорни за надзора на отделните предприятия, например по отношение на капиталовата адекватност. Това означава, че засега финансовите средства за спасяване на финансовите институции остават на равнището на държавите-членки и на националните данъкоплатци, както стана ясно от настоящата криза. По отношение на трансграничните институции създадените колегии на надзорните органи⁷ ще бъдат обединяващото звено на системата за надзор и следва да играят важна роля за осигуряването на балансиран обмен на информация между органите на държавата на произход и приемащата държава. Европейските надзорни органи следва да участват в заседанията на колегиите на надзорните органи в ролята на наблюдатели, така че да допринесат за изграждането на обща култура на надзор и последователни надзорни практики. Изградена по този начин, ЕСФН ще съчетава предимствата на една обща европейска рамка за финансов надзор с опита на местните надзорни органи, които познават най-добре институциите, осъществяващи дейност в техните юрисдикции.

За да може ЕСФН да изпълнява ефективно своите функции, ще бъдат необходими съпътстващи мерки и промени в секторното законодателство, които да осигурят по-хармонизиран набор от финансови разпоредби. Целта е да се постигне по-висока степен на хармонизация на разпоредбите, които надзорните органи трябва да прилагат, както и по-голяма съгласуваност на националните правомощия и санкции, с които те разполагат. По последния въпрос Комисията ще представи предложения през есента.

За постигането на своите цели новите европейски надзорни органи ще трябва да бъдат готови да изпълнят следните функции:

⁶ Например предоставяне на технически консултации на Европейската комисия.

⁷ По отношение на големите финансови групи в ЕС колегиите вече съществуват или са в процес на създаване през 2009 г.

(1) *да осигурят единен набор от хармонизирани разпоредби*

Органите трябва да:

- разработят обвързващи технически стандарти в определени области и въз основа на критерии, които ще бъдат определени в законодателството на Общността (например надзорни стандарти за колегиите на надзорните органи и технически стандарти за валидирането на вътрешния модел). Тези стандарти трябва да се прилагат в рамките на определен период от време, при условие че Комисията няма възражения.
- изготвят тълкувателни насоки, които ще бъдат приложени от компетентните национални органи при вземането на отделни решения, по-специално по отношение на лицензирането и надзора на финансови институции.

(2) *да осигуряват последователно прилагане на разпоредбите на ЕС*

Макар и с единен набор от хармонизирани разпоредби, прилагането на тези разпоредби в определени случаи може да доведе до разногласия относно прилагането на законодателството на Общността. Следователно европейските надзорни органи, в ясно определените случаи в законодателството на Общността, трябва да разполагат със средствата, които им позволяват съгласувано прилагане на законодателството на Общността.

– *Разногласие между националните надзорни органи*

В случай на разногласие между националните надзорни органи европейските надзорни органи следва да улеснят диалога и да помогнат на надзорните органи да постигнат взаимно съгласие. Ако след фазата на помирение надзорните органи не са успели да стигнат до съгласие, европейските надзорни органи следва да вземат решение, с което да разрешат въпроса. До този вариант ще се прибегва обаче в краен случай, тъй като в повечето случаи съответните национални органи следва да могат да постигнат съгласие по време на предхождащата процедура за помиряване.

– *Явно нарушение на законодателството на Общността*

Следва да бъде установен и механизъм, който да следи за явни отклонения на националните надзорни органи от съществуващото законодателство на Общността. Европейските надзорни органи ще разследват случая по собствена инициатива или по молба на един или повече национални надзорни органи или на Комисията, и ако е необходимо, ще приемат препоръка за предприемане на действия, отправена към съответния национален надзорен орган.

С оглед на общото задължение за спазване на законодателството на Общността националният орган ще бъде приканен да изпълни препоръката в рамките на определен период от време. В редките случаи, когато положението не се променя, европейските надзорни органи ще уведомяват Комисията за конкретния случай. Комисията може малко след приемането на препоръката на европейските надзорни органи да вземе решение, с което националният надзорен орган се задължава или да предприеме специфични действия, или да се въздържа от такива, за да бъде осигурено пълно спазване на постиженията на общностното право в областта на финансовите услуги.

За да се противодейства на бездействието или отлагането на действия от страна на националните надзорни органи във връзка с прилагането на законодателството на Общността, или в случай на необходимост от спешни действия, европейските надзорни органи могат да бъдат също така упълномощени да приемат решения, които са пряко приложими за финансови институции, във връзка с изисквания, произтичащи от регламенти на ЕС, свързани с пруденциалния надзор на финансови институции и пазари, както и със стабилността на финансовата система. Тези решения не засягат откриването на процедура за нарушение от Комисията срещу държавите-членки.

(3) да осигуряват обща култура на надзор и последователни надзорни практики

Новите европейски надзорни органи ще изграждат обща европейска култура на надзор и последователни надзорни практики, например чрез изготвянето на общи програми за обучение и участието в заседания на колегиите на надзорните органи в ролята на наблюдатели. Освен това те могат да насърчават използването на делегирането на задачи и задължения от един национален надзорен орган на друг.

(4) пълни надзорни правомощия за някои специфични институции

Европейските надзорни органи трябва да носят отговорността за лицензирането и надзора на определени институции с паневропейски обхват, например агенции за кредитен рейтинг и централни контрагенти или клирингови къщи в рамките на ЕС. Тези отговорности могат да включват правомощия като разследване, проверки на място и решения, свързани с надзора. Те ще бъдат определени в секторно законодателство (например Регламента относно дейността на агенциите за кредитен рейтинг). Освен ефективността на надзора, това би увеличило и ефикасността като се въведе „обслужване на едно гише“ за наблюдаваните институции. Европейските надзорни органи могат да участват и в пруденциалната оценка на европейските сливания и придобивания във финансовия сектор⁸.

(5) да осигуряват координирани ответни действия в ситуация на криза

Европейските надзорни органи следва да играят важна координираща роля в условията на криза: те следва да улеснят сътрудничеството и обмена на информация между компетентните органи, да действат в ролята на посредник, когато това е необходимо, да проверяват надеждността на информацията, която следва да бъде на разположение на всички заинтересовани страни, и да помагат на съответните органи при определянето и изпълнението на правилните решения. Що се отнася до последното установяване на европейски мандат до средата на 2009 г. ще позволи на националните органи при изпълнение на своите задължения да разглеждат проблеми, свързани с финансовата стабилност в други държави-членки. В това отношение особено важен е напредъкът във връзка с механизмите за разпределяне на задачите и разрешаване на проблемите, за да се засили доверието между националните органи и да се подобри функционирането на ЕСФН — работата в тази насока трябва да започне колкото може по-скоро. В определени кризисни ситуации европейските надзорни органи могат да разполагат с правомощията да приемат решения по спешност (например по въпросите за късите

⁸ Комисията е единственият компетентен орган за прилагане на разпоредбите относно държавна помощ в ЕС, за сливанията в рамките на Общността и за оценката на конкурентните аспекти на такива трансакции в съответствие с Регламента на ЕО относно сливанията.

продажби), като обхватът на тези спешни процедури следва да бъде определен в законодателството на Общността.

(6) да събират информация, свързана с пруденциалния надзор на микроравнище

Европейските надзорни органи следва да отговарят за събирането на цялата необходима информация, свързана с пруденциалния надзор на микроравнище, която произтича от националните надзорни органи. За тази цел следва да бъде създадена централизирана европейска база данни, която да бъде управлявана от европейските надзорни органи. Информацията ще бъде достъпна за съответните органи в колегиите на надзорните органи и може да бъде препращана до ЕССР в обобщен вид и/или анонимно (вж. раздел 5). За тази цел може да бъдат необходими изменения на съществуващото секторно законодателство.

(7) да играят международна роля

Без това да засяга институционалните компетенции на европейските институции, на европейските надзорни органи може да бъде възложена определена роля по отношение на международните дейности, включително и техническите споразумения с международни организации и с администрациите на трети страни на същото равнище. Европейските надзорни органи могат също така да подпомагат Комисията в изготвянето на еквивалентни решения, които касаят надзорните режими в трети страни.

(8) предпазни мерки

Рамката за упражняването на горепосочените компетенции ще бъде изчерпателно и подробно определена в съответното секторно законодателство. Възлагането на тези компетенции е в пълно съответствие с членове 226 и 228 от Договора. Без това да засяга прилагането на законодателството на Общността и отчитайки евентуалните задължения, които могат да възникнат за държавите-членки, решенията съгласно горепосочения механизъм не трябва да въздействат пряко на бюджетните задължения на държавите-членки. Освен това всяко решение на европейските надзорни органи или на Комисията подлежи на разглеждане от съдилищата на Общността.

4.3. Състав и оперативна структура на ЕСФН

Мрежовият подход за надзор, описан по-горе, в който се предвижда съвместна работа на новите европейски надзорни органи и на националните финансови надзорни органи, се предлага в съответствие с доклада „дьо Ларозиер“, и се различава от такива решения като пълна централизация на надзора на равнището на ЕС, за които не съществува консенсус. Предвид обаче спешната нужда от подобряване на качеството и съгласуването на надзора в Европа Комисията смята за необходимо ускоряването на подготвителната работа, предложена от групата „дьо Ларозиер“, така че подобрената рамка да бъде готова и функционираща през 2010 г.

Комисията признава, че в много държави по света тече оспорван и до момента без определени резултати дебат по отношение на най-подходящата структура за надзор, като вариантите включват: i) един единствен надзорен орган за всички сектори, ii) различни надзорни органи за пруденциален надзор и за надзор на дейността на всички финансови институции заедно (така нареченият модел „върхове близнаци“), и iii) секторен подход (т.е. отделни надзорни органи за дейността на банките, на застрахователните компании и на дейността, свързана с ценни книжа). Все пак по

мнение на Комисията в този момент за предпочитане е да се поддържа последния подход на европейско равнище, изграден върху съществуващите структури, имайки предвид, че няма убедително доказателство, което да сочи, че други структури биха били по-ефикасни за специфичните компетенции, предложени за европейските надзорни органи. Тези компетенции не се състоят предимно от пряк надзор и следователно представените аргументи и доказателства по време на националните дебати относно структурата за надзор не винаги могат да бъдат приложими. По тези причини Комисията ще предложи да се работи върху съществуващите структури, и когато е необходимо, ще позволи тяхното развитие с времето, като периодично ще се извършва преглед на резултатите.

С предложената структура сътрудничеството между отделните сектори обаче ще бъде от съществено значение за отразяването на съответните пазарни тенденции и реалности. При условие че продължи да се наблюдава сближаване между отделните сектори, трите европейски надзорни органа и представителят на Комисията все повече ще се нуждаят от оценка на режимите в съответните сектори, за да могат да определят общи принципи и да разберат евентуалните разлики. Следователно в структурата следва да бъде официално създаден един общ ръководен комитет, който да осигурява взаимно разбиране, сътрудничество, последователни надзорни подходи и равнопоставеност между трите европейски надзорни органа при преодоляването на междусекторните предизвикателства, в това число и финансовите конгломерати. Освен това всеки европейски надзорен орган следва да има възможност да участва в заседанията на другите европейски надзорни органи в ролята на наблюдател.

Всеки нов орган ще разполага с надзорен съвет, съставен от представителите на високо равнище от съответните национални надзорни органи и ръководен от председателя на съответния европейски надзорен орган. Представителите на Комисията, на ЕССР и на съответните надзорни органи от държавите от ЕАСТ-ЕИП следва да участват в надзорния съвет в ролята на наблюдатели. Те обаче няма да могат да вземат участие в дискусии, които касаят отделни институции. Съгласно текущата практика следва да се създаде и управителен съвет, който да се занимава с общи оперативни въпроси (бюджет и т.н.) и който да включва и Комисията. Председателите и генералните секретари на европейските надзорни органи следва да бъдат независими служители на пълно работно време. Председателят се назначава след провеждането на открит конкурс. Назначаването се потвърждава от Европейския парламент и е валидно за период от 5 години.

Състав на Европейската система за финансов надзор

I. Ръководен комитет:

– Представители на трите европейски надзорни органа и на Комисията.

II. Три европейски надзорни органа [Орган за европейски банков надзор (ОЕБН), Орган за европейско застраховане и професионален пенсионен надзор (ОЕЗППН) и Орган за европейски надзор на ценни книжа (ОЕНЦК)]:

Надзорен съвет на всеки европейски надзорен орган:

- Председателят на европейските надзорни органи и
- Председателите от съответните национални надзорни органи.

Наблюдатели:

- Представител на Комисията,
- Представител на ЕССР и
- Представител на съответния национален надзорен орган от всяка държава от ЕАСТ-ЕИП.

Управителен съвет на всеки европейски надзорен орган:

- Представители на съответните национални надзорни органи и на Комисията.

III. Национални надзорни органи

Надзорният съвет следва да провежда редовни срещи, като се свикват допълнителни срещи по време на кризисни ситуации. Решенията на европейските надзорни органи относно техническите разпоредби ще се вземат от надзорния съвет с квалифицирано мнозинство въз основа на определеното в Договора претегляне за държавите-членки. За други функции на европейските надзорни органи следва да бъдат предвидени отделни разпоредби. Например решенията относно прилагането на съществуващите закони следва да се вземат с обикновено мнозинство на базата на „един човек — един глас“.

Всеки европейски надзорен орган ще разполага със собствен бюджет, който ще подлежи на освобождаване от Европейския парламент. Техните ресурси могат да произтичат от бюджета на ЕС, както и от други източници като например вноски от националните органи. Всички бюджети трябва да бъдат съизмерими с техните задължения и да осигуряват независимост. Европейските надзорни органи следва да осигурят структурирана връзка с всички заинтересовани страни, включително и с потребителите.

От особена важност ще бъде осигуряването на независимостта на тези европейски надзорни органи. Те ще се нуждаят от най-висока степен на независимост по отношение на националните органи, различни от надзорните органи, и по отношение на европейските институции, които не трябва да се месят в решенията на европейските надзорни органи. Европейските надзорни органи обаче ще се отчитат пред Съвета, Европейския парламент и Комисията. За тази цел основен инструмент ще бъде прозрачността, а европейските надзорни органи ще трябва периодично да изготвят официални доклади пред европейските институции (например поне два пъти годишно).

4.4. Правно основание на ЕСФН

Правното основание за създаването на европейски надзорни органи следва да бъде разпоредбата от Договора за ЕО, която представлява специфичното правно основание за политиката, която те ще имат за задача да приложат.

Финансовата и икономическа криза породила рискове за стабилността на вътрешния пазар. Възстановяването и поддържането на стабилна и надеждна финансова система е абсолютно необходимо условие за запазването на доверието и съгласуването на вътрешния пазар, следователно и за запазването и подобряването на условията за създаването на напълно интегриран и функциониращ вътрешен пазар в областта на финансовите услуги. Освен това по-големите и по-интегрираните финансови пазари предлагат по-добри възможности за финансиране и диверсификация на риска, като по този начин спомагат за подобряването на капацитета на икономиките да поемат

шокове. Следователно финансовата интеграция и стабилност са взаимно подкрепящи се.

Създаването на ЕСФН и на трите европейски надзорни органа ще бъде придружено от изготвянето на единен набор от разпоредби, който ще осигури еднакво прилагане на разпоредбите в рамките на ЕС, като по този начин ще допринесе за функционирането на вътрешния пазар. Задачата на европейските надзорни органи ще бъде да подпомагат националните органи в последователното тълкуване и прилагане на разпоредбите на Общността.

Съдът на Европейските общности призна⁹, че член 95 от Договора за ЕО, който се отнася до приемането на мерки за сближаването на законодателството относно създаването и функционирането на вътрешния пазар, представлява подходящо правно основание за създаването на *„орган на Общността, отговорен за подпомагането на прилагането на процес на хармонизация“*, когато възложените на такъв орган задачи са тясно свързани със съдържанието на актовете, с които се сближават националните законодателства.

Тъй като задачите, които ще бъдат възложени на европейските надзорни органи, са тясно свързани с предприетите мерки в отговор на финансовата криза и с мерките, обявени в съобщението *„Движеща сила за възстановяването на Европа“*, органите могат да бъдат създадени в съответствие със съдебната практика на Съда въз основа на член 95 от Договора за ЕО.

5. СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ЕСФН и ЕССР

Предложената рамка за надзор в ЕС може да функционира единствено ако ЕССР и ЕСФН си сътрудничат ефективно. Всъщност целта на реформата е да осигури безпрепятствено взаимодействие между пруденциалния надзор на макроравнище и пруденциалния надзор на микроравнище. В ролята си на орган за пруденциален надзор на макроравнище ЕССР ще има нужда от навременен достъп до хармонизирана микроикономическа информация, докато познанията на ЕССР в областта на пруденциалния надзор на макроравнище ще бъдат полезни за пруденциалния надзор на микроравнище, осъществяван от националните органи. Тясното сътрудничество и процедурите за обмен на информация между органите за надзор на микро- и макроравнище ще бъдат от особена важност, за да бъдат избегнати грешките от миналото.

За определянето и категоризирането на рисковете за стабилността на финансовата система в ЕС ЕССР ще се нуждае от: i) релевантни данни за пруденциалния надзор на микроравнище, по-специално относно големи и комплексни трансгранични групи, получени от ЕСФН, и ii) възможността да извършва специални проучвания относно специфични въпроси, които изискват предоставянето на информация директно от националните надзорни органи и/или участниците на пазара. Комисията ще предложи националните надзорни органи да предоставят необходимата информация на европейските надзорни органи съгласно разпоредбите относно създаването на новите европейски надзорни органи. Правомощията за получаване на цялата необходима информация за финансовата стабилност могат да бъдат предоставени на ЕССР чрез

⁹ Вж. CEO, C-217/04, точка 44.

комбинация от правния инструмент, с който се създава ЕССР, и правните инструменти, с които се създават новите европейски надзорни органи. В същото време регламентите, с които се създават новите европейски надзорни органи, ще ги задължат да предоставят периодично (напр. всеки месец) на ЕССР информация в обобщен вид и анонимни подробни данни относно всички финансови институции и пазари, особено относно големи и сложни трансгранични групи. Предвид поверителния характер на данните и информацията от особена важност ще бъде осигуряването на конфиденциалност в процеса на сътрудничество между ЕССР и ЕСФН, като трябва да бъдат осигурени адекватни законови гаранции. Освен това може да се предвиди участието на представители на ЕССР в ролята на наблюдатели, за да могат колегиите да получават актуализирана информация относно макроикономическата среда, в която отделните институции осъществяват дейност.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията приканва Европейския съвет да:

- подкрепи създаването на нов Европейския съвет за системен риск (ЕССР), ръководен от председателя на ЕЦБ и включващ управителите на националните централни банки, председателите на трите европейски надзорни органа и представител на Европейската комисия. Освен това националните надзорни органи и председателят на Икономическия и финансов комитет следва да участват активно в работата на ЕССР;
- позволи на ЕССР да отговаря за периодичното извършване на оценка на стабилността на финансовата система като цяло, да разполага с необходимата власт да прави своевременни предупреждения/препоръки за ответни действия и да наблюдава съответните предприети мерки;
- позволи създаването на нова Европейска система за финансов надзор (ЕСФН), съставена от 3 нови европейски надзорни органа, които работят в мрежа с националните надзорни органи за разработването на общи надзорни подходи за надзора на всички финансови компании, за закрилата на потребителите на финансови услуги и за приноса към изготвянето на единен набор от хармонизирани разпоредби. Освен това ЕСФН следва да изготви технически стандарти, да помага за осигуряването на последователно прилагане на законодателството на Общността и да разрешава спорове между надзорните органи;
- наблегне на значението на един истински интегриран подход към европейския финансов надзор, необходимостта от силно взаимодействие между ЕССР и ЕСФН, в това число и обмен на данни, свързани с пруденциалния надзор на микроравнище, които са от значение за пруденциалния анализ на макроравнище, готовността на съответните участници да предприемат действия в резултат на предупрежденията за рискове и/или препоръките, и необходимостта ЕССР да действа като свързващо звено с международните институции, по-специално СФС и МВФ;
- подкрепи намерението на Комисията да представи във възможно най-кратък срок необходимите законодателни промени за новата рамка за надзор в ЕС въз основа на изложените в настоящото съобщение насоки и след допълнителни консултации със заинтересованите страни, така че необходимите мерки да бъдат приети навреме с цел обновената рамка да бъде готова и функционираща през 2010 г.;

- освен това да подкрепи ускоряването на работата по изграждането на всеобхватна трансгранична рамка за засилване на управлението/преодоляването на финансовата криза в Европейския съюз, като това включва и гаранционни схеми и разпределение на работата.

Приложение

Нова европейска рамка за запазване на финансовата стабилност

