COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 27.5.2009
COM(2009) 252 final

COMUNICAREA COMISIEI

Supravegherea financiară europeană

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

COMUNICAREA COMISIEI

Supravegherea financiară europeană

(Text cu relevanță pentru SEE)

1. INTRODUCERE

Experiența crizei financiare a scos la lumină deficiențe majore ale supravegherii în sectorul financiar, atât în cazuri individuale, cât și la nivelul sistemului în ansamblu. Mecanismele de supraveghere actuale s-au dovedit incapabile să prevină, să gestioneze și să soluționeze criza. Modelele naționale de supraveghere nu au reușit să țină pasul cu realitatea piețelor financiare europene actuale, bazate de integrare și interconectare, în cadrul cărora numeroase societăți financiare desfășoară activități transfrontaliere. Criza a adus în prim plan probleme grave la nivel de cooperare, coordonare, coerență și încredere între autoritățile naționale de supraveghere.

Comisia s-a implicat îndeaproape în coordonarea intervențiilor statelor membre menite să reinstaureze încrederea în instituțiile financiare. Aceste intervenții au luat forma unor schemele de garantare, injecții de capital suplimentar și măsuri de eliminare din bilanțuri a activelor depreciate, asociate în paralel unor măsuri menite să asigure reîntoarcerea instituțiilor beneficiare la viabilitate. Acest efort ar trebui completat prin măsuri de soluționare a deficiențelor în materie de supraveghere identificate în contextul crizei.

În noiembrie 2008, Comisia a încredințat unui grup la nivel înalt prezidat de Dl Jacques de Larosière misiunea de a propune Comisiei recomandări cu privire la modalitățile de consolidare a mecanismelor europene de supraveghere, în vederea unei protecții mai eficiente a cetățenilor și pentru a reinstaura încrederea în sistemul financiar. Fiind una dintre cele mai mari două piețe financiare din lume, UE are responsabilitatea clară de a promova stabilitatea și securitatea financiară la nivel mondial, rol pe care îl poate îndeplini numai având ea însăși un cadru solid de reglementare și supraveghere.

Raportul final prezentat de grupul de Larosière la 25 februarie 2009 a propus o viziune pragmatică și echilibrată asupra unui nou sistem de supraveghere financiară europeană. Această viziune are la bază propuneri de consolidare a cooperării și coordonării dintre autoritățile naționale de supraveghere. Acest lucru se poate realiza, printre altele, prin crearea unor noi autorități europene de supraveghere și, pentru prima dată, prin înființarea unui organism la nivel european, a cărui misiune să fie supravegherea sistemului financiar în ansamblu în scopul supravegherii riscurilor.

În comunicarea intitulată *„Stimularea redresării economice europene”* din 4 martie 2009[1], Comisia a salutat și sprijinit concluziile principale ale acestor recomandări[2]. Pornind de la recomandările din raportul de Larosière, Comunicarea a prezentat un plan de acțiune orientat

---

[1] Comunicarea Comisiei din 4 martie 2009 la Consiliul European de primăvară „Stimularea redresării economice europene”, COM(2009) 114 final.

[2] A se vedea raportul grupului la nivel înalt privind supravegherea financiară în UE publicat la 25 februarie 2009. Grupul a fost prezidat de Dl Jacques de Larosière.

către reformarea modului de reglementare și supraveghere a pieților financiare. Comisia a luat deja o serie de măsuri de implementare a reformei în domeniul reglementării, printre care se numără inițiative importante privind fondurile de investiții alternative, inclusiv fondurile speculative *(hedge funds)*, și remunerarea directorilor executivi. În iunie sunt așteptate noi măsuri privind cerințele de capital pentru bănci.

Având în vedere necesitatea de a iniția urgent acțiuni paralele în domeniul supravegherii, Comisia a propus un calendar accelerat pentru realizarea reformei în domeniul supravegherii financiare la nivelul UE. Discuțiile purtate în cadrul Consiliului European, al Consiliului și al Parlamentului European, precum și consultările publice, au demonstrat că există un consens general cu privire la nevoia de reformă și la obiectivele care trebuie atinse conform concluziilor raportului de Larosière și propunerilor Comisiei cu privire la punerea în practică a acestora.

Prezenta comunicare marchează o etapă decisivă și stabilește arhitectura de bază pentru un nou cadru european de supraveghere financiară. Comisia invită Consiliul European să aprobe această arhitectură, după cum se arată în concluzii. Se preconizează ca modificările legislative care vor permite intrarea în vigoare a cadrului de supraveghere la nivelul UE prezentat în documentul de față să se realizeze în toamna acestui an, după noi consultări cu părțile interesate, pentru a putea fi adoptate în timp util, astfel încât noul cadru de supraveghere să intre în vigoare și să poată funcționa în 2010.

Comisia așteaptă cu interes reacții din partea factorilor interesați la prezenta comunicare, până cel târziu la 15 iulie 2009.

2. UN NOU CADRU DE SUPRAVEGHERE PENTRU UE

După cum anunța în comunicarea din 4 martie 2009, Comisia va propune ca noul cadru european de supraveghere financiară să fie alcătuit din doi noi piloni (a se vedea figura din anexă):

- **un Consiliu European pentru Riscuri Sistemice** (***European Systemic Risk Council* - ESRC)** care va monitoriza și evalua pericolele potențiale pentru stabilitatea financiară care rezultă în urma evoluțiilor macroeconomice și a celor din cadrul sistemului financiar în ansamblu („supraveghere macroprudențială"). În acest scop, misiunea ESRC ar fi aceea de a emite din timp avertismente cu privire la riscurile sistemice susceptibile de a apărea și, dacă este necesar, recomandări cu privire la măsurile care se impun în vederea gestionării riscurilor respective. Crearea ESRC va soluționa una dintre problemele fundamentale evidențiate în contextul crizei, și anume vulnerabilitatea sistemului financiar în fața unor riscuri sistemice sectoriale și transsectoriale interconectate complexe și

- **un Sistem European al Autorităților de Supraveghere Financiară** (***European System of Financial Supervisors* - ESFS)** format dintr-o rețea puternică a autorităților naționale de supraveghere financiară care să lucreze în parteneriat cu noile autorități europene de supraveghere pentru a asigura soliditatea financiară la nivelul societăților financiare individuale și protecția utilizatorilor de servicii financiare („supraveghere microprudențială"). Noua rețea europeană va fi întemeiată pe responsabilități comune, care se consolidează reciproc, combinând supravegherea la nivel național a firmelor cu centralizarea anumitor sarcini la nivel european. Astfel, se vor promova norme armonizate și se va încuraja coerența practicilor de supraveghere și de aplicare a reglementărilor.

Această rețea ar trebui să se bazeze pe principiile parteneriatului, flexibilității și subsidiarității. Scopul său ar fi sporirea încrederii între autoritățile naționale de supraveghere garantându-se, printre altele, că autoritățile de supraveghere din țara gazdă au un cuvânt de spus în stabilirea politicilor legate de stabilitatea financiară și de protecția consumatorului și că riscurile transfrontaliere pot fi astfel gestionate mai eficient.

Implementarea ambilor piloni ai noului sistem de supraveghere este esențială pentru realizarea unor sinergii importante, pentru consolidarea reciprocă a impactului asupra stabilității financiare, precum și pentru asigurarea unui cadru de supraveghere macro-micro conectat integral. Consolidarea reglementărilor UE în sectorul serviciilor financiare ar fi ineficientă dacă s-ar menține un sistem de supraveghere care a dat dovadă de multiple deficiențe în vremuri de criză. În paralel, se impune ca diferențele de transpunere a legislației comunitare de la o țară la alta, rezultate în urma exceptărilor, derogărilor, adăugirilor sau ambiguităților actualelor directive, să fie identificate și înlăturate, astfel încât să se poată defini și aplica un set principal armonizat de standarde (o reglementare unică) pe întreg teritoriul UE și de către toate autoritățile de supraveghere. Acest proces poate fi amplificat prin introducerea unor norme aplicabile într-un mod mai direct la nivelul UE, acolo unde este posibil.

Noul cadru european de supraveghere financiară trebuie să răspundă integral în fața autorităților politice din UE. El trebuie să creeze o cultură comună în domeniul supravegherii, să țină cont de interesele tuturor statelor membre și de nevoia unei relații echilibrate, consolidate și care să întărească încrederea între autoritățile din țara de origine și cele din țara gazdă. Trebuie să fie un sistem bazat pe standarde înalte în materie de supraveghere, aplicat în mod echivalent, corect și coerent tuturor actorilor de pe piață, respectându-se în același timp independența autorităților de supraveghere în îndeplinirea datoriilor care le revin.

Prin această inițiativă, UE răspunde apelurilor lansate în cadrul G20 cu privire la acțiunile internaționale necesare pentru crearea unui sistem de reglementare și supraveghere mai puternic și mai coerent la nivel mondial pentru viitorul sector financiar[3] și, mai mult, pune bazele unui cadru regional modern și complex, ale cărui principii ar trebui preluate și aplicate și la nivel internațional.

3. CONSILIUL EUROPEAN PENTRU RISCURI SISTEMICE (ESRC)

3.1. Necesitatea de a reforma supravegherea macroprudențială

Deficiențele mecanismelor actuale de supraveghere macroprudențială au avut consecințe dramatice la nivelul sistemului financiar mondial. Multe dintre dezechilibrele acumulate înainte de criză în sistemul financiar mondial pot fi puse pe seama extinderii excesive a creditării și a inflației galopante a prețurilor activelor, pe fondul subevaluării generalizate a riscurilor financiare într-o perioadă de creștere economică neinflaționistă susținută. În acest context, G20 a decis să întărească mecanismele de garantare a stabilității financiare la nivel mondial. În acest sens, se așteaptă ca nou-înființatul Consiliu pentru stabilitate financiară (*Financial Stability Board* - FSB)[4] să colaboreze strâns cu Fondul Monetar Internațional (FMI) pentru a emite din timp avertismente cu privire la riscurile macroprudențiale la nivel mondial. În paralel, Guvernul SUA intenționează să înființeze un organism puternic, cu responsabilități de supraveghere macroprudențială a sistemului său financiar intern.

---

[3] A se vedea declarația de la summit-ul de la Londra din 2 aprilie 2009.

[4] Succesorul Forumului pentru stabilitate financiară (FSF).

La rândul său, UE are nevoie de un organism aparte, responsabil cu supravegherea macroprudențială a sistemului financiar din Uniune, care să identifice riscurile legate de stabilitatea financiară și, acolo unde este necesar, să emită avertismente și/sau recomandări în vederea adoptării unor măsuri în fața acestor riscuri. Mecanismele actuale ale UE nu pun suficient accent pe latura macroprudențială. Analiza macroprodențială este fragmentată, realizată de autorități diferite la niveluri diferite, și nu există mecanisme care să garanteze că avertismentele și/sau recomandările cu privire la riscurile macroprudențiale sunt luate în considerare și transpuse în acțiuni concrete. Înainte de izbucnirea crizei, nu au fost analizate corespunzător riscurile complexe și interconectate de pe piață și nici nu s-au anticipat consecințele la nivelul politicii de reglementare și supraveghere. Aceste măsuri fragmentate trebuie să se schimbe, deoarece costurile economice ale unui eșec în domeniul supravegherii macroprudențiale pot fi foarte mari, așa cum, de altfel, a demonstrat și criza.

3.2. Rolul și responsabilitățile ESRC

Comisia va propune ca ESRC să fie înființat ca un nou organism independent, responsabil pentru garantarea stabilității financiare prin exercitarea supravegherii macroprudențiale la nivel european. Pentru a îndeplini acest rol, este necesar ca ESRC:

Rolul ESRC

- să colecteze și să analizeze toate informațiile pertinente pentru monitorizarea și evaluarea amenințărilor potențiale la adresa stabilității financiare care decurg din evoluțiile macroeconomice și din evoluțiile din cadrul sistemului financiar în ansamblu;
- să identifice și să clasifice aceste riscuri în funcție de prioritate;
- să emită avertismente atunci când riscurile par să fie importante;
- dacă este necesar, să emită recomandări cu privire la măsurile care se impun în fața riscurilor identificate;
- să monitorizeze reacțiile la avertismente și recomandări și
- să colaboreze eficient cu FMI, FSB și cu omologii din țări terțe.

Principala sarcină a ESRC ar fi reprezentată de evaluări ale stabilității la nivelul sistemului financiar din UE, în contextul evoluțiilor macroeconomice și al tendințelor generale de pe piețele financiare. În cazul în care s-ar anticipa riscuri legate de stabilitate, ESRC ar furniza din timp avertismente și, acolo este cazul, recomandări în vederea luării unor măsuri de corectare. Avertismentele și recomandările emise de ESRC ar fi de natură generală sau s-ar putea referi la anumite state membre; s-ar stabili, de asemenea, un termen limită precis pentru reacția politică necesară. Aceste avertismente/recomandări ar fi direcționate prin Consiliul ECOFIN și/sau noile autorități europene de supraveghere. ESRC ar fi responsabil și pentru monitorizarea respectării recomandărilor sale, pe baza rapoartelor primite de la destinatarii acestor recomandări.

ESRC nu ar avea nici un fel de prerogative juridice. Cu toate acestea, ESRC ar trebui să exercite o influență majoră asupra destinatarilor avertismentelor/recomandărilor prin calitatea înaltă a analizelor sale și prin participarea la lucrări a tuturor guvernatorilor băncilor centrale și a autorităților de supraveghere din UE, precum și a Comisiei. Prin urmare, destinatarii avertismentelor și recomandărilor ar trebui să ia măsurile de rigoare, cu excepția cazului în

care absența acțiunilor ar fi justificată corespunzător. Pe scurt, reacția la avertismente și recomandări ar fi asigurată de un mecanism de tip „acțiuni sau explicații” *(act or explain)*. În fiecare caz, ERSC ar decide, pe baza propriului discernământ, dacă se impune păstrarea confidențialității recomandărilor sau dacă acestea trebuie făcute publice. Pe de altă parte, însă, având în vedere faptul că recomandările ESRC nu ar avea caracter obligatoriu, se presupune că, odată făcute publice, eficacitatea lor ar crește.

ESRC ar răspunde integral în fața Consiliului și a Parlamentului European. Această răspundere s-ar concretiza prin prezentarea permanentă de rapoarte (cel puțin de două ori pe an) către aceste instituții. În cazul unor probleme financiare de amploare ar putea fi necesar să se prezinte mai des astfel de rapoarte, deși trebuie notat că ESRC nu ar avea nici un fel de responsabilități directe în gestionarea crizelor.

3.3. Componența și responsabilitățile ESRC

Băncile centrale ar trebui să aibă un rol primordial în supravegherea macroprudențială. Principalele responsabilități ale băncilor centrale sunt legate de menținerea stabilității monetare și financiare. Analiza necesară pentru îndeplinirea sarcinilor macroprudențiale se poate baza parțial pe analizele economice și monetare efectuate de băncile centrale în vederea elaborării politicii monetare, cu toate că ar fi necesare și alte informații și analize ale punctelor vulnerabile din sistemul financiar. De asemenea, prin rolul lor de împrumutători de ultimă instanță, băncile centrale au o funcție crucială, și anume aceea de plasă de siguranță financiară. Deoarece asigurarea stabilității financiare reprezintă o responsabilitate fundamentală a băncilor centrale, Comisia va propune ca din ESRC să facă parte și guvernatorii băncilor centrale din cele 27 de state membre, precum și președintele BCE. Participarea în cadrul ESRC nu le-ar prejudicia acestora responsabilitățile existente în materie de stabilitate financiară.

Participarea autorităților de supraveghere microprudențială la lucrările ESRC este, de asemenea, indispensabilă. Interconectarea instituțiilor și piețelor financiare presupune în mod clar ca monitorizarea și evaluarea potențialelor riscuri sistemice să se bazeze pe un set amplu de date și indicatori macroeconomici și microfinanciari relevanți. Autoritățile de supraveghere microprudențială au cunoștințe detaliate cu privire la evoluțiile de pe piețele financiare și din firmele importante și vor deține, așadar, informații extrem de importante necesare pentru evaluarea riscurilor privind stabilitatea. Din aceste motive, ar trebui implicați și președinții celor trei autorități europene de supraveghere ale ESFS, precum și înalți reprezentanți ai autorităților naționale de supraveghere. Pentru a se asigura funcționarea eficientă a ESRC, participarea autorităților de supraveghere în cadrul ESRC s-ar limita la cei trei președinți ai autorităților europene de supraveghere. În același timp, însă, fiecare guvernator al unei bănci centrale ar trebui să fie însoțit de un înalt reprezentant al autorităților naționale de supraveghere, în calitate de observator (formula 1+1). Reprezentantul care îl însoțește pe guvernatorul băncii centrale ar putea să se schimbe de la o reuniune la alta, în funcție de temele discutate de ESRC, mai ales în cazul acelor state membre care au mai multe autorități de supraveghere.

Din ESRC va face parte și un membru al Comisiei, având în vedere în principal responsabilitățile Comisiei în materie de supraveghere macroeconomică prevăzute de tratat. Comisia monitorizează și analizează în permanență evoluțiile și politicile macroeconomice și identifică riscurile macrofinanciare. Comisia deține atât expertiza la nivel național necesară, cât și perspectiva la nivelul UE, astfel încât ar fi bine plasată pentru a contribui la lucrările ESRC.

Participarea miniștrilor de finanțe în cadrul ESRC ar putea fi percepută ca o perturbare a rolului acestuia de a furniza o analiză tehnică independentă a riscurilor macroprudențiale. Cu toate acestea, având în vedere faptul că politicile bugetare și/sau fiscale pot diminua riscurile care amenință stabilitatea financiară, președintele Comitetului economic și financiar ar reprezenta miniștrii de finanțe participând ca observator la reuniunile ESRC. Această situație ar reflecta în același timp rolul miniștrilor de finanțe în gestionarea și soluționarea crizelor și ar asigura un flux de informații continuu între ESRC și autoritățile politice.

Reuniunile ESRC ar trebui să aibă loc cel puțin trimestrial, iar frecvența lor să crească în perioade în care există tensiuni la nivelul sistemului financiar. Toți membri ESRC ar avea dreptul de a participa și de a lua cuvântul la aceste reuniuni. Pe de altă parte, însă, pentru a eficientiza procesul de luare a deciziilor, ar avea drept de vot numai membrii ESRC, și anume președintele BCE, guvernatorii băncilor centrale, președinții autorităților europene de supraveghere și membrul Comisiei. Voturile nu ar fi ponderate, iar deciziile s-ar lua cu majoritate simplă.

Conform recomandării formulate în raportul de Larosière, președintele ESRC ar trebui să fie președintele BCE (în acest caz, președintele ESRC fiind independent, vicepreședintele BCE ar trebui să fie, la rândul său, membru). Deoarece președintele provine dintr-o bancă centrală din Sistemul European al Băncilor Centrale, s-ar recomanda ca un vicepreședinte să fie ales dintre statele membre din afara zonei euro.

În vederea pregătirii și asigurării eficienței reuniunilor ESRC, ar trebui să se înființeze un comitet director cu un număr restrâns de membri – format din președintele și vicepreședintele ESRC, alți cinci membri ESRC din partea băncilor centrale, președinții noilor autorități europene de supraveghere și membrul Comisiei. De asemenea, ar trebui creat un comitet consultativ tehnic; rolul acestuia ar fi să ofere asistență ESRC, inclusiv prin pregătirea unor analize tehnice detaliate ale aspectelor legate de stabilitatea financiară. În îndeplinirea sarcinilor sale, ar fi recomandabil ca ESRC să solicite consultanță și din partea factorilor interesați din sectorul privat, inclusiv din partea reprezentanților consumatorilor. BCE va asigura secretariatul ESRC și va oferi sprijin analitic, administrativ și logistic.

ESRC ar colabora strâns cu FMI, FSB și cu organismele omoloage din țările terțe în contextul unui sistem de alertă rapidă la nivel mondial, de exemplu prin avertismente legate de riscurile potențiale din sistemul financiar mondial din afara UE. În acest mod, se estimează că ESRC ar spori influența UE în cadrul oricărui sistem mondial de avertizare împotriva riscurilor.

Componența Consiliului European pentru Riscuri Sistemice (ESRC)

Membri:

- Președintele: președintele BCE;
- Vicepreședinte (ales de membrii ESRC);
- Guvernatorii celor 27 de bănci centrale naționale;
- Vicepreședintele BCE;
- Președinții celor trei autorități europene de supraveghere;
- Membrul Comisiei Europene.

Observatori:

- Un reprezentant al autorităților naționale de supraveghere, care îl însoțește pe guvernatorul băncii centrale în formulă 1+1;
- Președintele Comitetului economic și financiar.

3.4. Baza juridică a ESRC

Părțile interesate, de exemplu instituțiile financiare, investitorii și consumatorii nu vor putea avea încrederea necesară pentru a se implica în activități financiare transfrontaliere decât după ce se vor institui mecanisme care să țină cont într-o măsură suficientă de interdependența riscurilor microprudențiale și a celor macroprudențiale. În trecut au existat prea multe situații în care supravegherea prudențială s-a concentrat exclusiv la nivel micro; autoritățile de supraveghere evaluau bilanțurile instituțiilor financiare individuale fără a lua în considerare în mod adecvat conexiunile dintre instituții sau dintre acestea și sistemul financiar în general. Furnizarea acestei perspective generalizate cade în răspunderea autorităților de supraveghere macroprudențială. Aceste autorități de supraveghere trebuie să monitorizeze și să evalueze riscurile potențiale care amenință stabilitatea financiară, generate de evoluții care pot avea impact la nivel sectorial sau la nivelul sistemului financiar în ansamblu. Prin abordarea acestor riscuri, ESRC ar fi un element fundamental pentru o structură de supraveghere integrată la nivelul UE, necesară pentru promovarea unor reacții politice oportune și coerente la nivelul statelor membre, prevenindu-se astfel abordările divergente și îmbunătățindu-se funcționarea pieței interne. Mai mult, ca parte integrantă a cadrului juridic și instituțional, ESRC va facilita implementarea și aplicarea consecventă, coerentă și efectivă a normelor comunitare în domeniul serviciilor financiare transfrontaliere.

După ce a analizat mai multe opțiuni posibile, Comisia consideră adecvat ca ESRC să se înființeze pe baza articolului 95 din Tratatul CE, ca organism fără personalitate juridică. Această bază juridică ar permite ESRC să aibă caracteristicile principale evidențiate mai sus, precum și un mandat care să acopere întregul sector financiar, fără excepții, inclusiv sectorul asigurărilor. De asemenea, această bază juridică ar permite ESRC ca, împreună cu ESFS, să alcătuiască un cadru inovator comun pentru supravegherea financiară, făcând în același timp o distincție clară între responsabilitățile ESRC și cele ale celorlalte instituții. Această opțiune în ceea ce privește baza juridică nu exclude acordarea de responsabilități BCE cu privire la

sarcini legate de ESRC printr-un act adoptat pe baza articolului 105 alineatul (6) din Tratatul CE.

4. SISTEMUL EUROPEAN AL AUTORITĂȚILOR DE SUPRAVEGHERE FINANCIARĂ

4.1. Necesitatea reformelor microprudențiale

În ceea ce privește supravegherea microprudențială, UE a atins limitele acțiunilor care pot fi întreprinse pe baza statutului actual al comitetelor autorităților europene de supraveghere[5] (comitete de nivelul 3), care rămân organisme consultative pentru Comisie. În ciuda îmbunătățirilor aduse acestor comitete, UE nu poate rămâne în situația actuală, caracterizată de: absența unui mecanism care să garanteze că autoritățile naționale de supraveghere iau cele mai bune decizii posibile în materie de supraveghere a instituțiilor transfrontaliere, colaborare și schimburi de informații insuficiente între autoritățile naționale de supraveghere, eforturi foarte mari din partea autorităților naționale pentru a desfășura acțiuni comune în vederea respectării multitudinii de cerințe în materie de reglementare și supraveghere, precum și de faptul că soluțiile naționale sunt de cele mai multe ori singura opțiune fezabilă pentru a rezolva probleme la scară europeană, iar interpretările diferite ale aceluiași text juridic abundă. Noul ESFS va fi conceput în așa fel încât să corecteze aceste deficiențe și să furnizeze un sistem conform cu obiectivul unei piețe financiare unice stabile în UE, care să conecteze autoritățile naționale de supraveghere în cadrul unei rețele comunitare puternice.

4.2. Rolul și responsabilitățile ESFS

ESFS ar trebui să devină, așadar, o rețea europeană operațională cu responsabilități partajate care se consolidează reciproc. La nivelul UE, cele trei comitete ale autorităților de supraveghere existente ar fi înlocuite de trei noi autorități europene de supraveghere, și anume o autoritate bancară europeană (*European Banking Authority* - EBA), o autoritate europeană în domeniul asigurărilor și pensiilor ocupaționale (*European Insurance and Occupational Pensions Authority* - EIOPA) și o autoritate europeană în domeniul valorilor mobiliare (*European Securities Authority* - ESA), care vor avea personalitate juridică. Aceste noi autorități europene de supraveghere vor prelua toate sarcinile actualelor comitete ale autorităților de supraveghere[6], dar vor avea și responsabilități suplimentare, prerogative juridice bine definite și o autoritate mai mare (a se vedea mai jos). Ele ar contribui, de asemenea, la elaborarea unui set unic de norme armonizate, ar îmbunătăți supravegherea instituțiilor transfrontaliere prin elaborarea unor cerințe și abordări comune în materie de supraveghere și ar contribui la soluționarea eventualelor litigii între autoritățile naționale de supraveghere.

Punctul central al supravegherii cotidiene ar rămâne la nivel național, iar autoritățile naționale de supraveghere ar fi în continuare responsabile pentru supravegherea entităților individuale, de exemplu în ceea ce privește adecvarea capitalului. Aceasta reflectă, pentru moment, faptul că mijloacele financiare de salvare a instituțiilor financiare se mențin la nivelul statelor membre și al contribuabililor naționali, așa cum a demonstrat actuala criză. Pentru instituțiile

---

5 Comitetul european al inspectorilor bancari (CEBS), Comitetul european al inspectorilor de asigurări și pensii ocupaționale (CEIOPS) și Comitetul autorităților europene de reglementare a piețelor valorilor mobiliare (CESR), cunoscute și sub numele de „comitetele Lamfalussy de nivelul 3”.

6 De exemplu, consiliere tehnică pentru Comisia Europeană.

transfrontaliere, colegiile autorităților de supraveghere care se înființează[7] vor constitui axa centrală a sistemului de supraveghere și ar trebui să joace un rol important în asigurarea unui flux echilibrat de informații între autoritățile din țara de origine și cele din țara gazdă. Autoritățile europene de supraveghere ar trebui să participe la reuniuni ale colegiilor autorităților de supraveghere, în calitate de observatori, astfel încât să poată să contribuie la crearea unei culturi comune în materie de supraveghere și a unor practici coerente în domeniu. Astfel conceput, ESFS va combina avantajele unui cadru european general de supraveghere financiară cu expertiza organismelor locale de supraveghere, care sunt cel mai aproape de instituțiile din jurisdicțiile lor.

Pentru ca ESFS să funcționeze eficient, vor fi necesare măsuri conexe și modificări ale legislației sectoriale, pentru a se asigura reglementări financiare mai armonizate. Obiectivul va fi acela de a realiza un grad mai mare de armonizare a normelor care trebuie aplicate de autoritățile de supraveghere, precum și o mai mare coerență la nivelul prerogativelor și sancțiunilor naționale aflate la dispoziția acestora. În ceea ce privește acest ultim aspect, Comisia va prezenta propuneri în toamna acestui an.

Pentru a îndeplini aceste obiective, noile autorități europene de supraveghere vor avea nevoie de mijloacele necesare pentru îndeplinirea următoarelor funcții:

(1) Să asigure un set unic de norme armonizate

Autoritățile:

– vor elabora standarde tehnice obligatorii în anumite domenii și pe baza unor criterii care vor fi enunțate în legislația comunitară (de exemplu, standarde de supraveghere pentru colegiile autorităților de supraveghere și standarde tehnice pentru validarea modelelor interne); aceste standarde se vor aplica pe o perioadă determinată, cu condiția aprobării tacite a Comisiei

– și vor stabili orientări interpretative pe care autoritățile naționale competente le vor aplica în luarea deciziilor individuale, mai ales în ceea ce privește autorizarea și supravegherea instituțiilor financiare.

(2) Să garanteze aplicarea coerentă a normelor UE

Chiar și dacă ar exista un set unic de norme armonizate, aplicarea acestora ar putea să conducă uneori la opinii diferite cu privire la aplicarea legislației comunitare. Prin urmare, autoritățile europene de supraveghere ar trebui să aibă, în anumite cazuri bine definite de legislația comunitară, mijloacele necesare pentru a asigura aplicarea coerentă a legislației comunitare.

– *Dezacord între autoritățile naționale de supraveghere*

În cazul în care există opinii divergente între autoritățile naționale de supraveghere, autoritățile europene de supraveghere ar trebui să faciliteze dialogul dintre acestea și să asiste autoritățile naționale în vederea unui acord comun. În cazul în care, după o fază de conciliere, autoritățile naționale nu reușesc să ajungă la niciun acord, autoritățile europene de

[7] În ceea ce privește marile grupuri financiare din UE, aceste colegii există deja sau sunt în curs de înființare în 2009.

supraveghere ar trebui să soluționeze litigiul prin luarea unei decizii. Această posibilitate ar trebui însă utilizată doar în ultimă instanță, deoarece în majoritatea cazurilor autoritățile naționale ar trebui să poată ajunge la un acord în faza de conciliere premergătoare.

– *Încălcarea flagrantă a legislației comunitare*

De asemenea, ar trebui instituit un mecanism care să ofere soluții în cazul autorităților naționale de supraveghere care încalcă flagrant legislația comunitară existentă. Autoritățile europene de supraveghere, din proprie inițiativă sau la cererea uneia sau mai multor autorități naționale sau a Comisiei, ar cerceta problema și, dacă ar fi necesar, ar adopta o recomandare de acțiune adresată autorității naționale respective.

În cadrul obligației generale de respectare a legislației comunitare, autoritatea națională ar fi obligată să dea curs recomandării într-o anumită perioadă de timp. În rarele situații în care situația s-ar perpetua, autoritățile europene de supraveghere ar informa Comisia în legătură cu cazul respectiv. La scurt timp după adoptarea recomandării autorităților europene de supraveghere, Comisia ar putea lua o decizie prin care să ceara autorității naționale de supraveghere fie să ia anumite măsuri, fie să nu ia nicio măsură, astfel încât să asigure respectarea integrală a acquis-ului comunitar în sectorul serviciilor financiare.

Pentru a evita pasivitatea în ceea ce privește implementarea legislației comunitare sau amânarea acțiunilor necesare de către autoritățile naționale de supraveghere sau în cazul în care sunt necesare acțiuni urgente, autoritățile europene de supraveghere ar putea, de asemenea, să fie împuternicite să adopte decizii direct aplicabile instituțiilor financiare în raport cu cerințele care decurg din reglementările UE cu privire la supravegherea prudențială a instituțiilor și piețelor financiare, precum și la stabilitatea sistemului financiar. Aceste decizii nu ar afecta procedura de încălcare a dreptului comunitar pe care o poate declanșa Comisia împotriva statelor membre.

(3) Să creeze o cultură comună în materie de supraveghere și să asigure practici de supraveghere coerente

Noile autorități europene de supraveghere vor construi o cultură europeană comună în domeniul supravegherii și vor promova practici de supraveghere coerente, de exemplu prin elaborarea unor programe comune de formare profesională și prin participarea, în calitate de observatori, la reuniunile colegiilor autorităților de supraveghere. Ele ar putea, de asemenea, să promoveze utilizarea delegării sarcinilor și responsabilităților de la o autoritate națională de supraveghere la alta.

(4) Prerogative totale de supraveghere pentru anumite entități

Autoritățile europene de supraveghere vor avea responsabilitatea de a autoriza și supraveghea anumite entități cu activități paneuropene, cum ar fi agențiile de rating al creditelor și casele de compensație în contrapartidă centrală din UE. Aceste responsabilități ar putea include prerogative de investigare, inspecții la fața locului și decizii de supraveghere. Ele ar fi definite în legislația sectorială (de exemplu, regulamentul privind agențiile de rating al creditelor). Pe lângă sporirea eficienței supravegherii, acest lucru ar putea crește eficiența prin crearea unui „ghișeu unic” pentru aceste instituții supravegheate. De asemenea, autoritățile europene de

supraveghere ar putea fi implicate în evaluarea prudențială a fuziunilor și achizițiilor europene la nivelul sectorului financiar[8].

(5) Garantarea unei reacții coordonate în situații de criză

Autoritățile europene de supraveghere ar trebui să aibă un rol puternic de coordonare în situații de criză. Ele ar trebui să faciliteze colaborarea și schimbul de informații între autoritățile competente, să acționeze ca mediator dacă este nevoie, să verifice fiabilitatea informațiilor care ar trebui să fie disponibile pentru toate părțile și să ajute autoritățile competente la definirea și implementarea deciziilor adecvate. În legătură cu acest ultim aspect, introducerea unui mandat european până la mijlocul anului 2009 va permite autorităților naționale ca, în exercitarea îndatoririlor lor, să ia în considerare preocupările legate de stabilitatea financiară din alte state membre. În această privință, progresele înregistrate în ceea ce privește partajarea sarcinilor și mecanismele de soluționare a conflictelor sunt esențiale pentru sporirea încrederii între autoritățile naționale și pentru consolidarea funcționării ESFS și se impune ca lucrările în acest sens să avanseze cât mai curând posibil. În anumite situații de criză, autoritățile europene de supraveghere ar putea avea puterea de a adopta anumite decizii de urgență (de exemplu, cu privire la vânzările în lipsă); domeniul de aplicare a acestor proceduri de urgență ar trebui definit în legislația comunitară.

(6) Colectarea informațiilor microprudențiale

Autoritățile europene de supraveghere ar trebui să fie responsabile pentru agregarea tuturor informațiilor microprudențiale pertinente provenind de la autoritățile naționale de supraveghere. În acest scop, ar trebui creată o bază de date europeană centrală, care să fie administrată de autoritățile europene de supraveghere. Informațiile ar fi disponibile pentru autoritățile competente din cadrul colegiilor autorităților de supraveghere și ar putea fi transmise mai departe către ESRC în format agregat și/sau anonim (a se vedea secțiunea 5). În acest scop, este posibil ca legislația sectorială existentă să necesite modificări.

(7) Asumarea unui rol internațional

Fără a aduce atingere competențelor instituționale ale instituțiilor europene, autoritățile europene de supraveghere ar putea avea un anumit rol în ceea ce privește activitățile internaționale, inclusiv acordurile tehnice cu organizații internaționale și cu administrațiile țărilor terțe de același nivel. De asemenea, autoritățile naționale de supraveghere ar putea asista Comisia în luarea deciziilor de echivalență referitoare la regimurile de supraveghere din țările terțe.

(8) Măsuri de salvgardare

Cadrul pentru exercitarea competențelor menționate mai sus va fi prezentat în mod exhaustiv și detaliat în legislația sectorială aplicabilă. Aceste competențe se vor acorda în deplină conformitate cu articolele 226 și 228 din tratat. Fără a aduce atingere aplicării dreptului comunitar și ținând seama de eventualele responsabilități care ar putea reveni statelor membre, deciziile luate în cadrul mecanismelor mai sus menționate nu vor afecta direct

---

8 Comisia își păstrează competențele exclusive în aplicarea normelor UE privind ajutorul de stat și, în cazul fuziunilor care au o dimensiune comunitară, în evaluarea aspectelor concurențiale ale acestor tranzacții, în conformitate cu regulamentul CE privind fuziunile.

responsabilitățile fiscale ale statelor membre. Mai mult, orice decizie a autorităților europene de supraveghere sau ale Comisiei trebuie să facă obiectul evaluării instanțelor comunitare.

4.3. Componența și structura operațională a ESFS

Abordarea descrisă mai sus referitoare la exercitarea supravegherii prin intermediul unei rețele, în cadrul căreia noile autorități europene de supraveghere lucrează în colaborare cu autoritățile naționale de supraveghere financiară, este propusă pe baza raportului de Larosière, ca alternativă la soluții de tipul centralizării totale a supravegherii la nivelul UE, asupra cărora nu s-a ajuns la un consens. În același timp, însă, având în vedere nevoia urgentă de a îmbunătăți calitatea și coerența supravegherii în Europa, Comisia consideră necesar să accelereze lucrările pregătitoare propuse de grupul de Larosière, astfel încât noul cadru consolidat să fie funcțional în 2010.

Comisia recunoaște că în multe țări din lume există o dezbatere aprinsă – dar, până în acest moment, neconcludentă – cu privire la cea mai adecvată structură de supraveghere, printre opțiunile discutate numărându-se: (i) o autoritate unică de supraveghere pentru toate sectoarele, (ii) autorități de supraveghere separate pentru supravegherea prudențială și a modului în care întreprinderile își conduc activitatea pentru toate instituțiile financiare la un loc (așa-numitul model „twin peaks”) și (iii) o abordare sectorială (și anume autorități de supraveghere separate pentru instituțiile bancare, de asigurări și pentru activitățile din domeniul valorilor mobiliare). În acest moment, Comisia consideră că este preferabil să se mențină la nivel european ultima dintre aceste abordări, pe baza structurilor existente, deoarece nu există dovezi convingătoare care să indice faptul că alte structuri ar fi mai eficiente în raport cu competențele specifice propuse pentru autoritățile europene de supraveghere. Aceste competențe nu vizează în principal supravegherea directă, așadar argumentele și dovezile prezentate în dezbaterile naționale pe tema structurii de supraveghere nu li se aplică în mod necesar. Din aceste motive, Comisia va propune utilizarea structurii existente, care poate evolua în timp, dacă este necesar, urmând să aibă loc o revizuire după un anumit număr de ani.

În cadrul structurii propuse, cooperarea transsectorială va fi, totuși, esențială, astfel încât să poată fi reflectate tendințele și realitățile pieței. În măsura în care convergența dintre sectoare va continua, cele trei autorități europene de supraveghere și reprezentantul Comisiei se vor confrunta tot mai mult cu necesitatea de a evalua regimurile sectoriale respective pentru a identifica principiile comune și pentru a înțelege eventualele diferențe. Prin urmare, ar trebui introdus oficial în structură un comitet director global care să asigure înțelegerea și cooperarea reciprocă și abordarea coerentă în materie de supraveghere între noile autorități europene de supraveghere în efortul acestora de a soluționa problemele transsectoriale, inclusiv referitoare la conglomeratele financiare, și de a crea condiții echitabile de concurență. De asemenea, ar trebui ca fiecare autoritate europeană de supraveghere să aibă posibilitatea de a participa în calitate de observator la reuniunile celorlalte autorități europene de supraveghere.

Fiecare nouă autoritate ar avea un consiliu de supraveghere format din reprezentanți de cel mai înalt rang ai autorităților naționale de supraveghere corespunzătoare și prezidat de președintele respectivei autorități europene de supraveghere. Reprezentanții Comisiei, ai ESRC și ai autorităților de supraveghere implicate din țările AELS-SEE ar trebui să facă parte din consiliul de supraveghere ca observatori. Aceștia nu ar participa, însă, la discuții legate de instituții individuale. Conform practicii curente, ar trebui înființat și un consiliu de administrație care să se ocupe de aspecte operaționale generale (buget etc.) și care să includă și Comisia. Președinții și secretarii generali ai autorităților europene de supraveghere ar trebui

să fie profesioniști independenți, angajați cu normă întreagă. Președintele va fi numit în urma unei competiții deschise. Numirea ar fi confirmată de Parlamentul European și ar trebui să fie valabilă pentru o perioadă de cel puțin 5 ani.

Componența Sistemului European al Autorităților de Supraveghere Financiară

I. Comitet director:

– Reprezentanții celor trei autorități europene de supraveghere și ai Comisiei.

II. Trei autorități europene de supraveghere [autoritatea bancară europeană (EBA), autoritatea europeană în domeniul asigurărilor și pensiilor ocupaționale (EIOPA) și autoritatea europeană în domeniul valorilor mobiliare (ESA)]:

Consiliul de supraveghere al fiecărei autorități europene de supraveghere:

– Președinții autorităților europene de supraveghere și

– Președinții autorităților naționale de supraveghere corespunzătoare.

Observatori:

– Un reprezentant al Comisiei;

– Un reprezentant al ESRC și

– Un reprezentant al autorității naționale de supraveghere corespunzătoare din fiecare țară AELS-SEE.

Consiliul de administrație al fiecărei autorități europene de supraveghere:

– Reprezentanți din partea autorităților naționale de supraveghere corespunzătoare și din partea Comisiei.

III. Autoritățile naționale de supraveghere

Consiliul de supraveghere ar trebui să se întrunească regulat, iar în perioade de mare presiune reuniunile să fie mai frecvente. Deciziile autorităților europene de supraveghere legate de regulile tehnice s-ar lua în consiliu, prin majoritate calificată, pe baza ponderării prevăzute în tratat pentru fiecare stat membru. Pentru alte funcții ale autorităților europene de supraveghere ar trebui avute în vedere aranjamente separate. De exemplu, deciziile privind aplicarea legislației existente ar trebui luate prin majoritate simplă, pe baza principiului „o persoană, un vot”.

Fiecare autoritate europeană de supraveghere ar avea propriul buget și ar trebui să primească descărcarea de gestiune din partea Parlamentului European. Resursele acestora ar putea proveni de la bugetul UE, precum și din alte surse, cum ar fi contribuțiile din partea autorităților naționale. Bugetele ar trebui să fie proporționale cu responsabilitățile și să asigure independența. Autoritățile europene de supraveghere ar trebui să mențină legături structurate cu toate părțile interesate implicate, inclusiv cu consumatorii.

Garantarea independenței acestor autorități europene de supraveghere va fi crucială. Ele ar avea nevoie de cel mai înalt grad de independență față de autoritățile naționale, altele decât cele de supraveghere, și față de instituțiile europene, care nu ar trebui să intervină în deciziile autorităților europene de supraveghere. Pe de altă parte, însă, autoritățile europene de

supraveghere ar răspunde integral în fața Consiliului, a Parlamentului European și a Comisiei. Transparența ar reprezenta un instrument-cheie pentru ca acest lucru să funcționeze; autoritățile europene de supraveghere ar trebui să prezinte instituțiilor europene rapoarte oficiale în mod frecvent (de exemplu, cel puțin de două ori pe an).

4.4. Baza juridică a ESFS

Baza juridică pentru înființarea autorităților europene de supraveghere ar trebui să fie reprezentată de acele dispoziții din Tratatul CE care constituie baza juridică pentru politica pe care o vor implementa aceste autorități.

Criza financiară și economică a creat riscuri pentru stabilitatea pieței interne. Reinstaurarea și menținerea unui sistem financiar stabil și fiabil reprezintă o condiție esențială pentru păstrarea încrederii și coerenței în cadrul pieței interne și implicit pentru păstrarea și îmbunătățirea condițiilor necesare pentru crearea unei piețe interne funcționale și complet integrate în domeniul serviciilor financiare. Mai mult, piețele financiare profund integrate oferă oportunități mai bune de finanțare și diversificare a riscurilor și contribuie astfel la îmbunătățirea capacității economiilor de a absorbi șocurile. Prin urmare, integrarea și stabilitatea financiară se consolidează reciproc.

Crearea ESFS și a celor trei autorități europene de supraveghere va fi însoțită de un cadru de reglementare unic care va asigura aplicarea uniformă a normelor în UE și va contribui astfel la funcționarea pieței interne. Autoritățile europene de supraveghere vor avea sarcina de a asista autoritățile naționale în interpretarea și aplicarea coerentă a normelor comunitare.

Curtea de Justiție a confirmat[9] că articolul 95 din Tratatul CE referitor la adoptarea de măsuri pentru aproximarea legislației privind crearea și funcționarea pieței interne furnizează o bază juridică adecvată pentru înființarea unui *„organism comunitar care să aibă răspunderea de a contribui la implementarea unui proces de armonizare”,* în situația în care sarcinile atribuite unui astfel de organism sunt strâns legate de obiectul actelor de aproximare a legislațiilor naționale.

Fiind strâns legate de măsurile aplicate în contextul crizei financiare și de cele anunțate în comunicarea intitulată „Stimularea redresării economice europene”, sarcinile care urmează să fie atribuite autorităților europene de supraveghere pot fi, conform jurisprudenței Curții de justiție, stabilite pe baza articolului 95 din Tratatul CE.

5. COOPERAREA DINTRE ESFS ȘI ESRC

Cadrul de supraveghere la nivelul UE propus poate funcționa numai dacă ESRC și ESFS cooperează eficient. De altfel, obiectivul reformei este asigurarea unei interacțiuni mai ușoare în ceea ce privește supravegherea la nivel macroprudențial și microprudențial. În îndeplinirea rolului său de autoritate de supraveghere macroprudențială, ESRC ar avea nevoie de un flux de date armonizate la nivel micro, furnizat la timp, în timp ce supravegherea microprudențială exercitată de autoritățile naționale ar beneficia de informațiile ESRC cu privire la mediul macroprudențial. Procedurile obligatorii de cooperare și schimb de informații între nivelele „micro” și „macro” ar avea o importanță fundamentală dacă se dorește evitarea problemelor din trecut.

---

[9] A se vedea CJCE, C-217/04, punctul 44.

Pentru a identifica și prioritiza riscurile care amenință stabilitatea sistemului financiar din UE, ar trebui ca ESRC: (i) să primească de la ESFS informații microprudențiale pertinente, în special legate de marile grupuri transfrontaliere care desfășoară activități complexe și (ii) să aibă posibilitatea de a lansa sondaje ad-hoc pe anumite teme prin care să solicite contribuția directă a autorităților naționale de supraveghere și/sau a operatorilor de pe piață. Comisia va propune ca toate informațiile necesare să fie prezentate autorităților europene de supraveghere de către autoritățile naționale de supraveghere, în aplicarea normelor de înființare a noilor autorități europene de supraveghere. Prerogativele necesare pentru obținerea tuturor informațiilor legate de stabilitatea financiară ar putea fi atribuite ESRC prin combinarea instrumentelor juridice de înființare a ESRC și a instrumentelor juridice de înființare a noilor autorități europene de supraveghere. În paralel, regulamentele de înființare a noilor autorități europene de supraveghere le-ar impune acestora obligația de a transmite periodic (de exemplu, lunar) către ESRC date agregate și date neagregate anonime pertinente cu privire la toate instituțiile și piețele financiare și în special la marile grupuri transfrontaliere cu activități complexe. Având în vedere caracterul sensibil al datelor și informațiilor, ar fi esențial să se asigure confidențialitatea necesară în cooperarea dintre ESRC și ESFS și s-ar impune introducerea unor garanții juridice adecvate. De asemenea, s-ar putea avea în vedere participarea reprezentanților ESRC în calitate de observatori, astfel încât colegiile să poată primi informații actualizate referitoare la mediul macroprudențial în care operează instituțiile individuale.

6. CONCLUZIE

Comisia invită Consiliul European:

- să aprobe crearea unui Consiliu European pentru Riscuri Sistemice (ESRC), prezidat de președintele BCE și format din guvernatorii băncilor centrale naționale, președinții celor trei autorități europene de supraveghere și un membru al Comisiei Europene; în lucrările ESRC ar trebui să se implice activ și autoritățile naționale de supraveghere și președintele Comitetului economic și financiar;

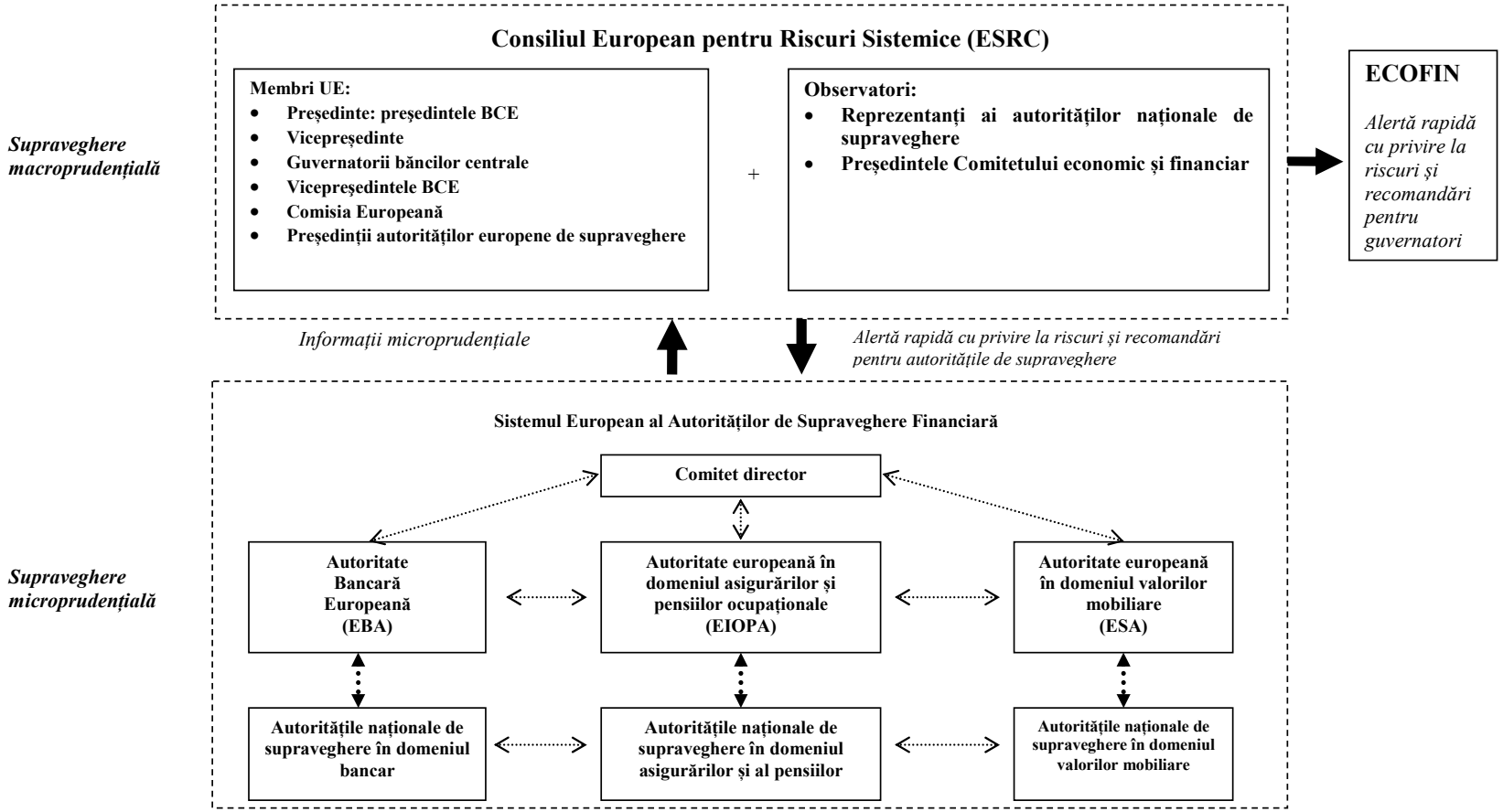
- să fie de acord ca ESRC să primească sarcina de a evalua în permanență stabilitatea sistemului financiar în ansamblu și să aibă autoritatea necesară pentru a emite la timp avertismente/recomandări în vederea luării de măsuri corectoare și pentru a monitoriza reacțiile la acestea;

- să aprobe înființarea unui nou Sistem European al Autorităților de Supraveghere Financiară (ESFS) format din trei noi autorități europene de supraveghere care să lucreze în rețea cu autoritățile naționale de supraveghere pentru a elabora abordări comune de supraveghere a firmelor financiare, pentru a proteja utilizatorii de servicii financiare și a contribui la dezvoltarea unui set unic de norme armonizate; printre altele, ESFS ar trebui să elaboreze standarde tehnice, să contribuie la aplicarea coerentă a legislației comunitare și să soluționeze disputele dintre autoritățile de supraveghere;

- să sublinieze importanța unei abordări cu adevărat integrate a supravegherii financiare europene: necesitatea unei interacțiuni puternice între ESRC și ESFS, inclusiv prin schimbul de informații microprudențiale pertinente pentru analiza macroprudențială, voința părților implicate de a acționa la avertismentele și/sau recomandările cu privire la riscuri și necesitatea ca ESRC să acționeze ca interfață pentru instituțiile internaționale, în special FSB și FMI;

– să susțină intenția Comisiei de a propune cât mai curând posibil modificări legislative care să permită aplicarea noului cadru de supraveghere în UE, pe baza orientărilor stabilite în prezenta comunicare și în urma unor consultări suplimentare cu factorii interesați, astfel încât măsurile necesare să poată fi adoptate la timp, iar noul cadru să poată funcționa în 2010;

– de asemenea, să sprijine accelerarea lucrărilor necesare pentru instituirea unui cadru transfrontalier global care să permită consolidarea sistemelor UE de gestionare/soluționare a crizelor financiare, inclusiv a schemelor de garantare și de partajare a sarcinilor.

Anexă:

Un nou cadru european pentru asigurarea stabilității financiare