EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 23.9.2009
SEC(2009) 1235

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

Pavaddokuments

Priekšlikumam

EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA

par Kopienas finanšu sistēmas makrouzraudzību un Eiropas Sistēmisko risku komitejas izveidošanu

Priekšlikumam

PADOMES LĒMUMS,

ar kuru Eiropas Centrālajai bankai uztic konkrētus uzdevumus saistībā ar Eiropas Sistēmisko risku komitejas darbību

Priekšlikumam

EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA,

ar ko izveido Eiropas Banku iestādi

Priekšlikumam

EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA,

ar ko izveido Eiropas Apdrošināšanas un fondēto pensiju iestādi

Priekšlikumam

EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA,

ar ko izveido Eiropas Vērtspapīru un tirgu iestādi

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

{COM(2009) 499 galīgā redakcija}
{COM(2009) 500 galīgā redakcija }
{COM(2009) 501 galīgā redakcija }
{COM(2009) 502 galīgā redakcija }
{COM(2009) 503 galīgā redakcija }
{SEC(2009) 1234}

1. IEVADS

Eiropas Komisija 2009. gada 27. maija paziņojumā „Eiropas finanšu uzraudzība" ierosināja veikt izmaiņas Eiropas finanšu uzraudzībā, lai novērstu nesenās finanšu krīzes atklātos trūkumus. Jo īpaši tā piedāvāja izveidot:

- **Eiropas Sistēmisko risku padomi vai komiteju (ESRK)**, lai novērtētu apdraudējumu finanšu sistēmas stabilitātei kopumā („makrouzraudzība") un nodrošinātu agrīno brīdināšanu par sistēmas risku veidošanos un attiecīgā gadījumā — ieteikumus turpmākai rīcībai;

- **Eiropas Finanšu uzraudzības sistēmu (EFUS)** atsevišķu finanšu iestāžu uzraudzībai („mikrouzraudzība"), ko veido valstu finanšu uzraudzības iestāžu tīkls, kas strādā kopā ar trīs jaunajām Eiropas uzraudzības iestādēm (EUI) banku, vērtspapīru un apdrošināšanas un fondēto pensiju jomā.

Eiropadome 2009. gada 18.–19. jūnijā šos priekšlikumus apstiprināja, tomēr uzsverot, ka EUI pieņemtie lēmumi nedrīkst tieši skart dalībvalstu fiskālos pienākumus.

Šis ietekmes novērtējums ir pievienots tiesību aktu projektiem, ar kuriem nosaka ESRK un EFUS izveidi. Lai jo īpaši precizētu EUI piešķirto pilnvaru apjomu ierosināt saistošus tehniskos standartus, drīz tiks ieviesti grozījumi attiecīgajos Kopienas tiesību aktos.

2. APSPRIEDES UN PROCESS

Komisija rīkoja publisku apspriedi par 27. maija paziņojumu, un tā noslēdzās 15. jūlijā. Tika saņemti 98 iesniegumi, un vairumā no tiem bija pausts atbalsts paziņojumā izteiktajiem priekšlikumiem par uzraudzību. Ietekmes novērtējuma koordinācijas grupa, kuru veidoja dažādu ģenerāldirektorātu pārstāvji, tikās divreiz, lai koordinētu šī ietekmes novērtējumu sagatavošanu.

3. PROBLĒMU PRECIZĒŠANA

Pamatojoties uz vispārējām problēmām, kas bija konstatētas paziņojumam pievienotajā ietekmes novērtējumā, attiecībā uz ESRK un EFUS izveidi tika noteiktas daudz konkrētākas problēmas.

Attiecībā uz EFUS tās ir šādas.

- Kā nodrošināt saskaņotu tehnisko noteikumu vienotu kopumu un šo noteikumu konsekventu piemērošanu.

- Kā nodrošināt uzraudzības iestāžu kolēģiju labu darbību, īpaši atbilstīgas informācijas nodrošināšanas ziņā visiem kolēģijas locekļiem.

- Kā panākt vienošanos starp izcelsmes valsts un uzņēmējvalsts uzraudzības iestādēm jautājumos, kuros nepieciešams panākt vienošanos.

- Ir nepieciešams panākt labāku koordināciju starp uzraudzības iestādēm un saskaņotu rīcību ārkārtas situācijās finanšu jomā.

- Kā izvairīties no dalībvalstu fiskālo pienākumu skaršanas saskaņā ar Eiropadomes secinājumiem un vienlaikus nekavēt EUI darbību jomās, kas neskar dalībvalstu fiskālos pienākumus. Tas nodrošinās subsidiaritātes principa ievērošanu EUI darbībā, jo tiešās fiskalitātes joma ir ekskluzīvā dalībvalstu kompetencē.

Attiecībā uz ESRK tās ir šādas.

- Kā nodrošināt maksimālu ESRK efektivitāti, ņemot vērā, ka tai nevar piešķirt saistošas pilnvaras, jo jau ir pieņemts politisks lēmums nepiešķirt tai juridiskas personas statusu.

- ESRK brīdinājumiem un ieteikumiem jāsasniedz īstais adresāts un jāpanāk vēlamā rīcība, cenšoties ar to neizraisīt krīzi.

- ESRK jāsaņem informācija, kas nepieciešama efektīvu makrouzraudzības novērtējumu veikšanai.

- ESRK ir nepieciešams sekretariāts, kura struktūra un atrašanās vieta ļauj veikt funkcijas ar zemām izmaksām.

- ESRK struktūrā un darbībā jāievēro subsidiaritātes princips.

4. MĒRĶI

Ietekmes novērtējumā, kas pievienots 27. maija paziņojumam, noteiktie īpašie mērķi tiek uzskatīti par vispārējiem mērķiem šā ietekmes novērtējuma nolūkiem, jo šajā gadījumā analīzes līmenis ir detalizētāks.

ESRK un EFUS ir noteikti arī vairāki konkrēti mērķi.

EFUS

a. uzņemties visus pašreizējo ES uzraudzības komiteju uzdevumus;

b. nodrošināt kopēju noteikumu kopumu;

c. nodrošināt konsekventu ES noteikumu piemērošanu;

d. noteikt, kā nodrošināt kopēju uzraudzības kultūru, tostarp sekmīgu un pastāvīgu uzraudzības iestāžu kolēģiju attīstību;

e. noteikt, vai/kā piešķirt pilntiesīgas uzraudzības pilnvaras atsevišķām iestādēm;

f. noteikt, kā koordinēt un efektīvi pārvaldīt krīzes situācijas;

g. nodrošināt vajadzīgās informācijas pieejamību;

h. noteikt aizsargpasākumus, lai izvairītos no dalībvalstu fiskālo pienākumu ietekmēšanas;

i. nodrošināt EUI neatkarību.

ESRK

a. izstrādāt atbilstīgu kārtību informācijas iegūšanai par finanšu stabilitātes makroekonomiskajiem apdraudējumiem;

b. identificēt makrouzraudzības apdraudējumus Eiropā;

c. brīdināt attiecīgās puses un ieteikt atbilstīgu rīcības veidu;

d. noteikt, kā panākt efektīvu brīdinājumu/ieteikumu ievērošanas kontroli;

e. nodrošināt ESRK neatkarību.

Turklāt sistēmas mēroga mērķis ir nodrošināt, ka abi līmeņi (ESRK un EFUS) sadarbojas, lai konstatētu un reaģētu uz transversāliem apstākļiem, kas ietekmē gan mikrouzraudzības, gan makrouzraudzības līmeņa stabilitāti (piemēram, atalgojuma politikas nostādnes).

5. POLITIKAS RISINĀJUMU ANALĪZE UN SALĪDZINĀJUMS

Risinājumi attiecībā uz EFUS un ESRK tika aplūkoti šādās jomās.

a. Pilnvaras un kompetences

Attiecībā uz EFUS šajā sadaļā tika aplūkotas šādas jomas.

- *Pilnvaras nodrošināt saskaņotu noteikumu vienotu kopumu*. Šajā gadījumā ir paredzēti divi pilnvaru tipi: pirmkārt, pilnvaras ierosināt saistošus tehniskus noteikumus, kuriem nepieciešams Komisijas apstiprinājums, jomās, kuras tiks noteiktas paredzamajos grozījumos nozaru tiesību aktos; otrkārt, pilnvaras iejaukties, ja ir radušās domstarpības starp valstu uzraudzības iestādēm jautājumos, kuros jāpanāk vienošanās, piemēram, par pārrobežu grupu, uzņemoties starpnieka pienākumus un attiecīgā gadījumā pieņemot saistošu lēmumu.

- *Pilnvaras nodrošināt konsekventu ES noteikumu piemērošanu*. Ja rodas aizdomas, ka valsts uzraudzības iestāde pārkāpj piemērojamos noteikumus, EUI varēs izdot ieteikumu, kuram ar Komisijas lēmumu varētu piešķirt juridisku spēku neievērošanas gadījumā. Kā galējo līdzekli un pamatojoties uz tieši piemērojamiem Kopienas noteikumiem, EUI varētu adresēt lēmumu finanšu iestādei, ja valsts uzraudzības iestāde ignorē Komisijas lēmumu.

- *Nodrošināt kopēju uzraudzības kultūru un konsekventu uzraudzības praksi*. EUI ir jāturpina un jāpaplašina 3. līmeņa komiteju loma šajā jomā, tostarp apmācība, kā arī jāatbalsta uzraudzības iestāžu kolēģiju darbība, tostarp nosakot izplatāmo informāciju un pārvaldot datu bāzi.

- *Pilntiesīgas uzraudzības pilnvaras*. Tika pieņemts lēmums visās regulās, ar kurām nosaka kādas EUI izveidi, iekļaut pantu, kas dotu iespēju piešķirt tiešas uzraudzības pilnvaras noteikta veida iestādēm, bet tikai veicot tālākus grozījumus nozaru tiesību aktos. Patlaban šāda iespēja ir paredzēta tikai kredītreitingu aģentūrām.

- *Pilnvaras krīzes situācijās*. Šajā ziņā tika uzskatīts, ka EUI jābūt iespējai pieņemt lēmumus, kuru adresāts ir valstu uzraudzības iestādes, attiecībā uz visu attiecīgās nozares tiesību aktu spektru, ja Komisija ir izsludinājusi ārkārtas stāvokli.

- *Pilnvaras vākt un pārvaldīt mikrouzraudzības informāciju*. EUI jābūt pieejamai vismaz tai informācijai, ko patlaban saņem 3. līmeņa komitejas (anonimizēti un kopsavilkuma dati). Būtu lietderīgi un loģiski, ja EUI varētu pieprasīt, lai valstu uzraudzības iestādes pēc pamatota pieprasījuma sniegtu informāciju, kas nepieciešama EUI funkciju veikšanai, tostarp informāciju par atsevišķām finanšu iestādēm.

- *Dalībvalstu fiskālo pienākumu aizsargpasākumi*. Tā vietā, lai ietvertu to kā deklaratīvu noteikumu vai ļautu dalībvalstīm pašām spriest, kad ir skarti to fiskālie pienākumi, tika uzskatīts, ka būtu atbilstošāk, ja Padome ar kvalificētu balsu vairākumu pieņemtu lēmumu gadījumos, kad dalībvalstij un EUI ir radušās domstarpības par to, vai EUI lēmumā ir skarti attiecīgās dalībvalsts fiskālie pienākumi.

Attiecībā uz ESRK šajā sadaļā tika aplūkotas šādas jomas.

- *Brīdinājumu un ieteikumu ievērošanas kontrole*. Obligāta to ievērošana nav iespējama, jo struktūra, kurai nav juridiskas personas statusa, nevar izdot saistošus tiesību aktus, un pilnīga kontroles neesamība apdraudētu to lietderību, tāpēc par labāko risinājumu tika uzskatīts „ievērošanas vai paskaidrojuma” pienākums.

- *Informācijas pieejamība*. ESRK nevarētu izdot pamatotus brīdinājumus un ieteikumus, ja tai nebūtu pieejami kopsavilkuma dati ES vai valsts līmenī. To varētu virzīt caur EUI. Turklāt, ļaujot ESRK pēc pamatota pieprasījuma piekļūt datiem par atsevišķām iestādēm, tiktu uzlabota tās efektivitāte.

- *Brīdinājumu un ieteikumu publiskošana*. Tika uzskatīts, ka regulārai publiskošanai var būt negatīva ietekme, jo tā var izraisīt krīzes, savukārt īpaša publiskošana būtu noderīga neievērošanas gadījumā. Konkrētu publiskošanas vai nepublikošanas kritēriju noteikšana varētu būt sarežģīts process, tāpēc par labāko risinājumu tika uzskatīts ļaut ESRK pašai spriest, kad nepieciešama publiskošana pēc *ad hoc* principa.

b. Organizācija un struktūra

Attiecībā uz EFUS šajā sadaļā tika aplūkotas šādas jomas.

- *Kopējā koordinācijas komiteja*. Apvienota komiteja, kurai ir juridiskas personas statuss, varētu pieņemt tiesību aktus, kas nosaka trīs EUI veiktas saskaņotas intervences pienākumu, un tiesību aktus par konglomerātiem. Tomēr apvienota komiteja, kurai ir juridiskas personas statuss, varētu nozīmēt papildu izmaksas, piemēram, sekretariātam. Kopumā tiek uzskatīts, ka daudz piemērotāk ir izveidot elastīgu apvienotu komiteju, kurai nav juridiskas personas statusa, līdz tam, kad tiks veikts pirmais EFUS darbības pārskats. Tiks izveidota konglomerātu apakškomiteja.

- *Balsošanas procedūra*. Tika nolemts, ka vienkāršs valdes locekļu balsu vairākums ir efektīvākais risinājums EUI darbības nodrošināšanai atsevišķos gadījumos, savukārt kvalificēts balsu vairākums ir izmantojams horizontāliem jautājumiem, piemēram, saistošu tehnisko standartu, ieteikumu un pamatnostādņu priekšlikumiem un finanšu un budžeta lēmumiem.

- *Attiecīgo ieinteresēto pušu iesaistīšana un loma*. Ja nenotiktu apspriešanās ar ieinteresētajām pusēm un norisinātos tikai *ad hoc* publiskās apspriedes, pasliktinātos intervences kvalitāte. Arī atklātu publisko apspriežu rīkošana par katru EUI darbību būtu nelietderīga. Nebūtu pietiekami ar vienu ieinteresēto pušu padomdevēju grupu, ņemot vērā trīs EUI darba dažādos aspektus. Tāpēc par labāko risinājumu tiek uzskatīta atsevišķu padomdevēju grupu izveide katrai EUI.

Attiecībā uz ESRK šajā sadaļā tika aplūkotas šādas jomas.

- *Valdes lielums un zināšanu līmenis*. Lai nodrošinātu efektīvu ESRK darbību, valdes pienākums ir nodrošināt atbilstīgu zināšanu un viedokļu pārstāvību. Eiropadomes apstiprinātajā Komisijas priekšlikumā ir izteikts ierosinājums par šādu valdes sastāvu:

    * Eiropas Centrālās bankas priekšsēdētājs un priekšsēdētāja vietnieks;

    * visu ES valstu centrālo banku vadītāji;

    * viens Eiropas Komisijas pārstāvis;

    * visu Eiropas Uzraudzības iestāžu pārstāvji;

    * viens uzraudzības iestādes pārstāvis no katras dalībvalsts bez balsstiesībām;

    * viens pārstāvis no Ekonomikas un finanšu komitejas bez balsstiesībām.

- *Brīdinājumu adresāti*. Šķiet, ka efektīvākais risinājums ESRK mērķu sasniegšanai ir noteikt adresātus (dalībvalstis, valstu uzraudzības iestādes, Eiropas uzraudzības iestādes un Komisija). Nebūtu lietderīgi un efektīvi ierobežot iespējamo adresātu loku. Makrouzraudzības struktūrai nav vajadzības ietvert atsevišķas finanšu iestādes kā iespējamos adresātus.

- *Ieinteresēto pušu iesaistīšana un apspriešanās*. Tika uzskatīts, ka ir nepieciešams izveidot konsultatīvu speciālistu komiteju, sapulcējot tajā ekspertus no dažādām ESRK dalībiestādēm, lai attiecīgā gadījumā pilnveidotu sekretariāta analīzi. Nevajag izslēgt arī plašāku *ad hoc* konsultāciju iespējamību.

c. Finansējums

Attiecībā uz EFUS tika izskatīti dažādi risinājumi, sākot no 100 % dalībvalstu finansējuma līdz 100 % finansējumam no Kopienas budžeta. Izvēlētais risinājums ir 60 % dalībvalstu finansējuma un 40 % Kopienas subsīdijas. Šī proporcija nodrošinās EUI neatkarību gan no dalībvalstīm, gan Kopienas, dos finansējuma stabilitāti un atspoguļos EUI mērķu būtisko Kopienas aspektu.

Attiecībā uz ESRK izvērtētie risinājumi ietvēra sekretariāta darbības un atrašanās vietas nodrošināšanu: to varētu uzticēt Komisijai, centrālo banku virtuālam tīklam vai Eiropas Centrālajai bankai. Tika nolemts, ka labākais risinājums ESRK sekretariātam būtu, ja tā darbību nodrošinātu Eiropas Centrālā banka.

6. IZVĒLĒTO RISINĀJUMU IETEKME

ESRK un EFUS izveides specifisko ietekmi uz dažādām struktūrām, kuras tā skar tieši, var analizēt šādi.

- ***Valstu uzraudzības iestādes.*** EUI veicinās finanšu uzraudzības saskaņošanu Eiropas Savienībā, ierosinot saistošus tehniskos noteikumus un uzraugot valstu uzraudzības iestāžu īstenoto ES noteikumu piemērošanu. Vēl tās atvieglos uzraudzības iestāžu kolēģiju darbību un uzturēs informācijas datu bāzes, kas noderēs uzraudzības iestādēm kolēģijās. Valstu uzraudzības iestādes varēs iesniegt apelācijas par Eiropas Uzraudzības iestāžu pieņemtiem lēmumiem. ESRK pienākums būtu palīdzēt valstu uzraudzības iestādēm gūt labāku izpratni par to rīcības ietekmi uz ekonomisko un finanšu sistēmu plašākā skatījumā. Tomēr ir iespējams valstu uzraudzības iestāžu slodzes pieaugums attiecībā uz informācijas sniegšanu un „ievērošanas vai paskaidrojuma" prasību pēc ESRK ieteikuma saņemšanas.

- ***Valstu finanšu ministrijas***. Tās gūs labumu no uzlabotās finanšu stabilitātes Eiropas Savienībā un riska samazinājuma attiecībā uz lielām finanšu iestāžu glābšanas izmaksām. Tām būs pieejamas ESRK veiktās sistēmisko risku analīzes, un attiecīgā gadījumā tās saņems brīdinājumus un ieteikumus. Dalībvalstu fiskālais pienākums tiks aizsargāts ar drošības klauzulu EUI regulās. No otras puses, ir iespējams, ka dalībvalstīm nāksies piedalīties Eiropas Uzraudzības iestāžu finansēšanā saskaņā ar nosakāmajiem finansēšanas mehānismiem.

- ***2. un 3. līmeņa komitejas.*** Līdz ar EFUS izveidi 3. līmeņa komitejas beigs darboties, un to funkcijas pilnībā pārņems EUI. Tomēr jaunās iestādes pēc iespējas nodrošinās 3. līmeņa komiteju darba turpināšanu. Ir paredzēts paturēt pašreizējos darbiniekus un palielināt personālu. 2. līmeņa komitejas turpinās darboties kā līdz šim.

- ***Eiropas Centrālā Banka.*** Eiropas Centrālā banka būs iesaistīta, gan piedaloties ESRK, gan nodrošinot ESRK sekretariāta darbību.

- ***Valstu centrālās bankas.*** Dalībai ESRK un sekretariāta darba atbalstīšanai nevajadzētu radīt būtiskas papildu izmaksas valstu centrālajām bankām.

- ***Finanšu iestādes.*** Uzlabotā pārrobežu un starpnozaru uzraudzība samazinās lielo finanšu grupu atbilstības nodrošināšanas izmaksas, pateicoties saskaņotiem standartiem un uzraudzības praksei. ESRK veicinās uzlabotu uzņēmējdarbības vidi, veicot efektīvus krīzes novēršanas pasākumus ES. ES reģistrēto kredītreitingu aģentūru darbību turpmāk varēs tieši uzraudzīt Eiropas Vērtspapīru un tirgu iestāde, tādējādi nodrošinot lielāku saskaņotību un izmaksu samazinājumu. Trīs EUI kopējās koordinācijas komitejas izveidošana kļūs par pamatu turpmākai finanšu konglomerātu novērošanas stiprināšanai.

- Citas ieinteresētās puses. Lai nodrošinātu atbilstīgu ieinteresēto pušu ieguldījumu EUI lēmumu pieņemšanas procesā, tiks izveidota īpaša ieinteresēto pušu grupa katrai iestādei, un to veidos trīsdesmit dalībnieki, kas proporcionāli pārstāvēs patērētājus, nozari un darba ņēmējus. ESRK būs iespēja attiecīgā gadījumā rīkot plašas apspriešanās un ir pieejama konsultatīva speciālistu komiteja.

EFUS izmaksas ir aprēķinātas, pamatojoties uz trīs izmaksu kategorijām: personāla, infrastruktūras un darbības izmaksas. Ir aprēķināts, ka kopējās Eiropas uzraudzības iestāžu izveides izmaksas ir aptuveni 36 miljoni euro pirmajā darbības gadā (2010. gads) un sasniegs vairāk nekā 67 miljonus euro pēc trīs gadiem (2013. gads). Personāla izmaksu aprēķinu pamatā ir pieņēmums, ka katras EUI mērķis būs divreiz palielināt darbinieku skaitu salīdzinājumā ar darbinieku skaitu pašreizējās 3. līmeņa komitejās to darbības pirmajā gadā. Tas nozīmē, ka darbinieku skaits palielināsies no aptuveni 20 līdz 40 visās trīs iestādēs.

Tā kā ESRK sekretariāta darbību nodrošinās Eiropas Centrālā banka un Eiropas Centrālo banku sistēma, ESRK neradīs tiešas izmaksas Kopienas vai dalībvalstu budžetā, izņemot izmaksas par norīkoto personālu.

7. UZRAUDZĪBA UN NOVĒRTĒŠANA

Regulās, ar kurām nosaka EFUS un ESRK izveidi, ir paredzēta jaunās Eiropas finanšu uzraudzības sistēmas novērtēšana trīs gadus pēc tās faktiskā darbības sākuma. Komisija sagatavos divus ziņojumus attiecīgi par EFUS un ESRK darbības pieredzi. Komisija pieņems lēmumu par galīgo rādītāju kopumu attiecīgo novērtējumu veikšanas laikā.