

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 23.9.2009
SEC(2009) 1235

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружителен документ към

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно пруденциалния надзор на макроравнище върху финансовата система от страна на Общността и за създаване на Европейски съвет за системен риск

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за възлагане на специфични задачи на Европейската централна банка във връзка с функционирането на Европейския съвет за системен риск

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на Европейски банков орган

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на Европейски орган за ценни книжа и пазари

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

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

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В своето съобщение „Европейски финансов надзор“ от 27 май 2009 г. Европейската комисия предложи промени в европейския финансов надзор, за да се преодолеят слабостите, установени по време на неотдавнашната финансова криза. По-специално в него беше предложено създаването на:

- **Европейски съвет за системен риск (ЕССР)** за оценяване на рисковете за стабилността на финансовата система като цяло („пруденциален надзор на макроравнище“) и за ранно предупреждение за системни рискове, а когато е необходимо — и за даване на препоръки за мерки.
- **Европейска система за финансов надзор (ЕСФН)**, която извършва надзор над финансовите институции („микропруденциален надзор“), включваща мрежа от национални органи за финансов надзор, които работят заедно с трите нови Европейски надзорни органа (ЕНО) в областта на банковото дело, ценните книжа, застраховането и професионалното пенсионно осигуряване.

Тези предложения бяха одобрени от Европейския съвет от 18-19 юни 2009 г., който обаче подчерта, че решенията, взети от ЕНО, не следва да накърняват фискалните отговорности на държавите-членки.

Настоящата оценка на въздействието придружава предложенията за законодателни актове за създаване на ЕССР и ЕСФН. За да може по-специално да се определи обхватът на предоставените на ЕНО правомощия за предлагане на задължителни технически стандарти, следва в кратки срокове да бъдат направени изменения на съответното законодателство на Общността.

2. КОНСУЛТАЦИИ И ПРОЦЕДУРИ

Във връзка със Съобщението от 27 май Комисията проведе обществено обсъждане, което завърши на 15 юли. Бяха получени 98 отговора, като по-голямата част от тях като цяло бяха в подкрепа на предложенията за надзор в Съобщението. Състояха се две срещи на управляващата група по оценката на въздействието, чиято задача е да направлява изготвянето на настоящата оценка на въздействието и чиито членове са представители на различни ГД.

3. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Като се имат предвид общите проблеми, очертани в оценката на въздействието, придружаваща Съобщението, бяха открити по-специфични проблеми, свързани със създаването на ЕСФН и ЕССР.

Във връзка с ЕСФН те са:

- как да се подсили единен набор от хармонизирани технически правила и последователното прилагане на тези правила;

- как да се подсигури доброто функциониране на колегиумите на надзорните органи, по-специално предоставянето на подходяща информация за всички членове на колегиума;
- как да се постигне споразумение между надзорните органи на държавата по произход и на приемащата държава по въпроси, за които е необходимо споразумение;
- необходимостта от по-добра координация между надзорните органи и съгласувани действия при извънредни финансови ситуации;
- как да се предотврати накърняване на фискалната отговорност на държавите-членки в съответствие със заключенията на Европейския съвет, без същевременно да се пречи на работата на ЕНО в области, които не накърняват фискалните отговорности на държавите-членки. Това ще подсигури, че в работата си ЕНО спазват принципа на субсидиарността, тъй като пряката фискална политика е от изключителните компетенции на държавите-членки.

Във връзка с ЕССР те са:

- как ЕССР да стане максимално ефективен, като се има предвид, че не може да получи обвързващи правомощия поради вече взетото политическо решение да не му се предоставя юридическа правосубектност;
- предупрежденията и препоръките на ЕССР трябва да достигнат до правилните адресати и да доведат до желаните действия, но без да се допуска неволно предизвикване на криза като нежелан страничен ефект;
- ЕССР трябва да получава информацията, необходима за ефективното извършване на пруденциална оценка на макроравнище;
- ЕССР трябва да разполага със секретариат, който е с такава структура и седалище, които позволяват изпълнението на неговите функции да става по разумен от икономическа гледна точка начин;
- принципът на субсидиарността трябва да бъде спазван при структурирането и дейността на ЕССР.

4. Цели

Специфичните цели, набелязани в оценката на въздействието, придружаваща Съобщението от 27 май, се смятат за цели от по-общ характер на настоящата оценка на въздействието, тъй като равнището на анализа е по-задълбочено в този случай.

Също така бяха определени редица специфични цели за ЕССР и за ЕСФН:

ЕСФН

- а. поемане на всички задачи на функциониращите към момента Комитети на надзорните органи в ЕС.
- б. осигуряване на единен набор от правила;
- в. осигуряване на последователно прилагане на разпоредбите на ЕС;
- г. определяне на начините за подсигуряване на обща култура на надзор, в т.ч. да се подсигури успешно и последователно развитие на колегиумите на надзорните органи;
- д. определяне на това дали/как да бъдат възлагани пълни надзорни правомощия на някои институции;
- е. определяне на това как кризисните ситуации да се координират и да се управляват ефективно;
- ж. осигуряване на достъп до необходимата информация;
- з. определяне на предпазни клаузи за избягване на въздействието върху фискалните отговорности на държавите-членки;
- и. осигуряване на независимост на ЕНО.

ЕССР

- а. определяне на подходящи процедури за получаване на информация относно макроикономическите рискове за финансовата стабилност;
- б. определяне на пруденциалните рискове на макроравнище в Европа;
- в. издаване на предупреждения към съответните участници и препоръки за подходящи мерки;
- г. определяне на начина за постигане на ефективни последващи действия вследствие на предупрежденията/препоръките;
- д. осигуряване на независимост на ЕССР.

Освен това обща цел на системата е подсигуряването на хармоничното взаимодействие на двете равнища (ЕССР и ЕСФН) за установяването и за реакцията спрямо широкообхватни елементи, които влияят на стабилността както на микро-, така и на макроравнище (например политиките на възнагражданията).

5. АНАЛИЗ И СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА ВОДЕНЕ НА ПОЛИТИКА

И за ЕСФН, и за ЕССР бяха разгледани варианти в следните области:

а. Правомощия и компетенции

Във връзка с ЕСФН областите, които се причисляват към този раздел, са:

- *Правомощия за осигуряване на единен набор от хармонизирани разпоредби.* Тук се разглеждат два вида правомощия: първо, правомощия да се предлагат задължителни технически правила за одобряване от страна на Комисията в области, които ще бъдат определени в предстоящи изменения на секторното законодателство; Второ, правомощия за намеса в случай на разногласия между националните надзорни органи по въпроси, по които се изисква съгласие например за трансгранична групировка, чрез посредничество и приемане на задължително решение, ако е необходимо.
- *Правомощия за постигане на последователното прилагане на правилата на ЕС.* Когато се счита, че даден национален надзорен орган нарушава приложимите правила, ЕНО ще може да отправя препоръка, която в случай на неспазване може да стане задължителна чрез решение на Комисията. Като крайна мярка и въз основа на пряко приложимите правила на Общността, ЕНО може да вземе решение за финансова институция, ако решението на Комисията не е било взето под внимание от националния надзорен орган.
- *Осигуряване на обща култура на надзор и последователни надзорни практики* ЕНО следва да продължават да разширяват ролята на комитетите на равнище 3 в тази област, включително в областта на обучението, а също и да допринасят за функционирането на колегиуми на надзорните органи, включително чрез определяне на информацията, която трябва да бъде разпределена и чрез управление на базата данни.
- *Пълни надзорни правомощия* Беше решено във всеки от регламентите за създаване на ЕНО да бъде включен член, който да дава възможност за предоставяне на преки надзорни правомощия за някои видове институции, но само чрез по-нататъшни изменения на секторното законодателство. Засега това се предвижда само за агенциите за кредитен рейтинг.
- *Правомощия в кризисни ситуации* По този въпрос се смята, че ЕНО следва да могат да приемат решения, насочени към национални надзорни органи за пълния обхват на съответното секторно законодателство, след като Комисията е обявила наличието на спешна ситуация.
- *Правомощия за събиране и управление на информация, свързана с пруденциалния надзор на микроравнище* ЕНО трябва да имат достъп най-малко до информацията, която е получена до момента от комитетите на равнище 3 (анонимно представени и обобщени данни). За да извършват своите функции, за тях ще бъде ефективна и последователна възможността да изискват предоставяне на необходимата информация от стана на националните надзорни органи въз основа на мотивирана молба, включваща информация относно отделни финансови институции.
- *Предпазни клаузи за фискалните отговорности на държавите-членки* Вместо да остане само декларативна клауза или да се даде възможност на държавите-членки да преценяват кога са нарушени техните фискални

отговорности, беше преценено, че е уместно Съветът да решава с квалифицирано мнозинство, когато държава-членка и ЕНО не са на едно мнение дали фискалните отговорности на съответната държава-членка са застрашени от решение на ЕНО.

Във връзка с ЕССР областите, които се причисляват към този раздел, са:

- Относно *последващи действия спрямо предупреждения и препоръки* не е възможно задължителното спазване, тъй като орган без юридическа правосубектност не може да издава актове със задължителна правна сила, а пълната липса на последващи действия ще подкопае ефективността, така че задължението „спазвай или обяснявай“ беше оценено като най-добрата възможност.
- Относно *достъп до информация* ЕССР не може да издава уместни предупреждения и препоръки без да има достъп до обобщените данни на равнище ЕС или на равнище държава. Това може да бъде канализирано чрез ЕНО. Освен това предоставянето на ЕССР на достъп до данни за отделни институции при мотивирана молба също би подобрило неговата ефективност.
- Относно *оповестяването на предупреждения и препоръки* беше преценено, че редовното оповестяване на данни ще бъде контрапродуктивно, тъй като потенциално може да предизвика кризи, но оповестяването може да бъде полезно в случай на неспазване. Определянето на твърди критерии за публикуване или непубликуване би било трудно, така че беше преценено, че е най-добре да се остави на преценката на ЕССР кога да публикува на ad hoc основа.

б. Организация и структура

Във връзка с ЕСФН областите, които се причисляват към този раздел, са:

- *Съвместен управителен комитет* Съвместен комитет с юридическа правосубектност може да приема законодателни актове, изискващи последователна намеса на трите ЕНО, а също и относно конгломератите. В същото време обаче съвместен комитет с юридическа правосубектност може да породи допълнителни разходи, като например за секретариат. Като цяло се смята, че е по-разумно да се създаде гъвкав съвместен комитет без юридическа правосубектност в очакване на първия преглед на функционирането на ЕСФН. Няма да има подкомитет относно конгломератите.
- *Процедура за гласуване* Беше преценено, че обикновено мнозинство на гласуващите членове на съвета ще бъде най-ефективният вариант за работата на ЕНО по отделни случаи, като квалифицираното мнозинство се използва само по „хоризонтални въпроси“, като например предлагането на задължителни технически стандарти, препоръки и указания, както и за финансови и бюджетни решения.

- *Участие и роля на съответните заинтересовани лица* Липсата на каквито и да било консултации със заинтересовани лица, с изключение на обществените консултации ad hoc, ще доведе до интервенции с лошо качество. Откритите публични консултации за всяко действие на ЕНО също биха били неефикасни. Една единствена консултативна група на заинтересованите лица не би могла да бъде последователна в действията си с оглед на разнообразното естество на работата на трите ЕНО. Ето защо създаването на отделни консултативни групи за всеки ЕНО беше оценено като оптимално.

Във връзка с ЕССР областите, които се причисляват към този раздел, са:

- *Състав на съвета и обхват експертния опит* С оглед на ефективността на ЕССР съветът трябва да подсили подходящия експертен опит и становище. Предложението на Комисията, одобрено от Съвета, предлага съвет със следния състав:
 - * председателят и заместник-председателят на ЕЦВ;
 - * управителите на националните централни банки в ЕС;
 - * един представител на Европейската комисия;
 - * представители на всеки от Европейските надзорни органи;
 - * по един представител на всяка държава-членка без право на глас.
 - * един представител на Икономическия и финансов комитет без право на глас;
- *Адресати на предупрежденията* Изглежда, че най-ефективната възможност за постигането на целите на ЕССР е съвкупност от адресати (държавите-членки, националните надзорни органи, Европейските надзорни органи и Комисията). Би било неефективно и неефикасно ограничаването на обхвата на потенциалните адресати. За орган на макропруденциално равнище изглежда, че не е необходимо включването на отделни финансови институции като възможни адресати.
- *Участие на заинтересованите лица и консултации* Беше преценено, че за прецизирането на анализа на Секретариата, когато е уместно, ще бъде полезна Техническа консултативна група, включваща експерти от различните институции, участващи в ЕССР. Не следва да бъде изключвана възможността за по-широки консултации ad hoc.

в. Финансиране

За ЕСФН разглежданите възможности варираха между 100 % финансиране от държавите-членки до 100 % финансиране от бюджета на Общността. Беше избран вариантът с 60 % финансиране от държавите-членки и 40 % финансиране чрез субсидия от Общността. Това съотношение ще осигури независимост на ЕНО както от държавите-членки, така и от Общността, ще

даде стабилност на финансирането и ще отрази важното общностно измерение на целите на ЕНО.

Относно ЕССР разгледаните варианти се отнасяха до осигуряването и местоположението на секретариата: дали той трябва да бъде осигурен от Комисията, от виртуална мрежа на централните банки или от Европейската централна банка. Беше преценено, че най-подходящият вариант за секретариат на ЕССР е неговото подsigуряване от страна на Европейската централна банка.

6. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ИЗБРАНИТЕ ВАРИАНТИ

Специфичните въздействия върху различните лица, пряко засегнати от създаването на ЕССР и ЕСФН, могат да бъдат анализирани както следва:

- **Национални надзорни органи** ЕНО ще допринесат за хармонизирането на финансовия надзор в ЕС чрез предлагането на задължителни технически правила и чрез мониторинг на прилагането на правилата на ЕС от националните надзорни органи. Също така те ще улеснят функционирането на колегиумите на надзорните органи и ще управляват информационните бази данни в полза на надзорните органи, участващи в колегиумите. Националните надзорни органи ще могат да отправят жалби относно решения, взети от Европейските надзорни органи. ЕССР следва да помага на националните надзорни органи за по-доброто разбиране на въздействието на техните действия върху икономическата и финансовата система в по-широк смисъл. Националните надзорни органи могат обаче да имат повече задължения по отношение на информационното осигуряване и изискването „спазвай или обяснявай“ след получаването на препоръка от ЕССР.
- **Национални финансови министерства** Те ще се възползват от повишената финансова стабилност в ЕС и намаления риск от скъпо извеждане от затруднено положение на финансови институции. Те ще имат достъп до анализите на системните рискове, направени от ЕССР, и ще получават предупреждения и препоръки при необходимост. Фискалната отговорност на държавите-членки ще бъде защитена чрез предпазна клауза в регламентите за ЕНО. От друга страна държавите-членки могат също да допринесат за финансирането на Европейските надзорни органи съгласно условията за финансиране, които ще бъде определени.
- **Комитети на равнище 2 и 3** Със създаването на ЕСФН ще престанат да съществуват комитетите на равнище 3, като техните функции ще бъдат поети в пълна степен от ЕНО. В същото време обаче новите органи ще се стремят към максимална приемственост спрямо комитетите на равнище 3. Предвижда се запазване на сегашния състав, а също и увеличаване на персонала. Комитетите на равнище 2 ще продължат да действат както досега.
- **Европейска централна банка** Европейската централна банка ще бъде ангажирана както чрез участие в ЕССР, така и чрез предоставяне на секретариат за ЕССР.

- **Национални централни банки** Участието в ЕССР и в работата на секретариата не следва да доведе до някакви съществени допълнителни разходи за националните централни банки.
- **Финансови институции** За големите финансови групировки подобреният трансграничен и транссекторен надзор ще намали разходите за спазване благодарение на хармонизираните стандарти и надзорни практики. ЕССР ще допринесе за подобряването на бизнес средата чрез ефективно предотвратяване на кризи в ЕС. Регистрираните в ЕС агенции за кредитен рейтинг ще могат да преминат под прекия надзор на Европейския орган за ценни книжа и пазари, с което се подsigурява по-голяма последователност и намаляване на разходите. Създаването на Съвместния управителен комитет за трите ЕНО ще бъде основа за по-нататъшно засилване на надзора над финансовите конгломерати.
- Други заинтересовани страни. За да се осигури подходящо участие на заинтересованите лица в процеса на вземане на решение в ЕНО, ще бъде създадена специална група на заинтересованите лица за всеки от органите, в която ще бъдат включени 30 членове, представляващи балансирано потребителите, работодателите и служителите. ЕССР ще може да извършва консултации с необходимия обхват и ще има достъп до техническата консултативна група.

Разходите на ЕСФН ще бъдат оценени въз основа на три категории: разходи за персонал, инфраструктурни и оперативни разходи. Общите разходи за създаването на Европейски надзорни органи бяха оценени на около 36 млн. EUR през първата година от функционирането (2010 г.), достигайки три години по-късно (2013 г.) 67 млн. EUR. Оценките на разходите за персонал са въз основа на допускането, че ЕНО ще имат за цел да удвоят през първата година от функционирането си числеността на своя персонал спрямо тази на съществуващите комитети на ниво 3, средно от 20 до 40 души за всеки от трите органа.

Що се отнася до ЕССР, тъй като неговият секретариат ще бъде осигурен от Европейската централна банка и от Европейската система на централните банки, няма да възникнат преки разходи за бюджета на Общността или за бюджета на държавите-членки с изключение на разходите за командированите служители.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Регламентите за създаване на ЕСФН и на ЕССР предвиждат оценка на новата система за европейски финансов надзор три години след ефективното начало на дейността ѝ. Комисията ще подготви два доклада относно опита, натрупан вследствие на функционирането на ЕСФН и съответно ЕССР. Окончателният набор от показатели ще бъде определен от Комисията по време на изготвянето на изискваните оценки.