



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.8.2014 г.
COM(2014) 509 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно работата на Европейските надзорни органи (ЕНО) и Европейската
система за финансов надзор (ЕСФН)**

{SWD(2014) 261 final}

1) ВЪВЕДЕНИЕ

Трите европейски надзорни органа (ЕНО) — Европейският банков орган (ЕБО), Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО) и Европейският орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП), в сътрудничество с мрежа от национални компетентни органи (НКО), Съвместния комитет на ЕНО (СК) и Европейския съвет за системен риск (ЕССР), съставляват Европейската система за финансов надзор (ЕСФН).

Предвид слабостите във финансовия надзор, които се проявиха вследствие на финансовата криза, през 2008 г. председателят Барозу възложи на група от експерти на високо равнище, председателствана от г-н Жак дьо Ларозиер, да изготви предложения за подобряване на европейската надзорна уредба с цел да се създаде една по-ефективна, интегрирана и устойчива европейска система за надзор. На базата на представените от групата препоръки, през октомври 2009 г. Комисията представи предложения за засилване на финансовия надзор, които бяха приети от съзаконодателите през ноември 2010 г. ЕНО започнаха да работят през януари 2011 г.

Съгласно учредителните регламенти на ЕНО¹ Комисията е длъжна да публикува в началото на 2014 г. общ доклад относно придобития опит от работата на органите и от предвидените в регламентите процедури. Този доклад се препраща на Европейския парламент и на Съвета по целесъобразност заедно с всички придружаващи предложения.

Комисията направи подробна оценка на работата на ЕНО от тяхното създаване до декември 2013 г. и включи широк кръг от заинтересовани страни. Комисията организира публично изслушване относно прегледа на ЕСФН (май 2013 г.), както и обществена и целева консултация със заинтересованите страни (април—юли 2013 г.). Специално внимание беше отделено на самооценката, извършена от ЕНО², на Резолюцията на Европейския парламент относно преразглеждането на ЕСФН от март 2014 г.³, както и на проучванията, извършени от МВФ⁴ и Европейския парламент⁵.

¹ Вж. регламенти (ЕС) № 1093/2010, № 1094/2010 и № 1095/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г.; ОВ L 331, 15.12.2010 г., , стр. 12—119.

² Съвместен комитет (СК 2012 100), Доклад за самооценка на европейските надзорни органи, 21 декември 2012 г. (не е публичен).

³ Резолюция на Европейския парламент от 11 март 2014 г., съдържаща препоръки към Комисията относно преразглеждането на Европейската система за финансов надзор (ЕСФН).

⁴ Международен валутен фонд — програма за оценка на финансовия сектор на равнище ЕС, март 2013 г.

⁵ Вж. РЕ 507.490 (относно ЕССР) и РЕ 507.446 (относно ЕНО), и двата документа от октомври 2013 г.

Прегледът показва, че като цяло ЕНО са се представили добре въпреки краткия отчетен период. Те са изградили успешно функциониращи организации, започнали са да изпълняват задачите си и са изградили репутацията си. Що се отнася до областите, в които е установена нуждата от подобрения, в настоящия доклад се набелязва обхват за действие в краткосрочен план и необходимост от допълнителна оценка във връзка с евентуални подобрения в средносрочен план. По-подробна оценка на дейностите на ЕНО/ЕСФН е представена в работния документ на службите на Комисията, която придружава настоящия доклад.

В допълнение към изискването за периодичен преглед на работата на ЕНО/ЕСФН Комисията е длъжна да изготви доклад до 16 юни 2014 г. по отношение на делегираните правомощия за приемане на регулаторни технически стандарти, предоставени на Комисията в съответствие с член 11, параграф 1 от учредителните регламенти. Въпросният доклад е представен в приложение I към настоящия доклад.

2) ЗАДАЧИ И РОЛЯ НА ЕНО

Новата архитектура за надзор, в центъра на която се намират ЕНО и ЕССР, представлява основен стълб на задълбочените реформи, които Комисията предприе от началото на финансовата криза насам. Основната цел на ЕНО е да се укрепи по устойчив начин стабилността и ефективността на финансовата система в целия ЕС.

По-специално основната идея зад създаването на ЕНО беше да се постигне по-тясно сътрудничество и обмен на информация между националните надзорни органи, да се подпомогне приемането на решения на ЕС в отговор на трансгранични проблеми и да се осъществи напредък към съгласувано тълкуване и прилагане на правилата. Като изготвят единни стандарти и гарантират сближаването и координацията на надзора, ЕНО следва да очертаят последващото разработване на единна нормативна уредба, приложима във всички 28 държави — членки на ЕС, и така да допринесат за гладкото функциониране на единния пазар.

За тази цел съгласно учредителните регламенти и последващото вторично законодателство на Съюза на ЕНО бяха поверени роли и правомощия в областта на регулирането, надзора, финансовата стабилност и защитата на потребителите, включително:

- разработване на проекти на технически стандарти и публикуване на насоки и препоръки, като се спазват принципите за по-добро регулиране;
- изготвяне на становища за Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия;

- решаване на спорове между националните надзорни органи в случаите, в които съгласно законодателството те следва да си сътрудничат или да постигнат съгласие;
- принос към последователното прилагане на техническите правила на правото на ЕС (включително чрез партньорски проверки);
- координационна роля в извънредни ситуации;
- ЕОЦКП упражнява преки надзорни правомощия по отношение на агенциите за кредитен рейтинг и регистрите на трансакции;
- събиране на необходимата информация за извършване на техните задачи.

Някои от правомощията на ЕНО са допълнително уредени в актове на Съюза⁶. По-специално ЕНО трябва да извършват задачите и да упражняват възложените им правомощия в рамките на обхвата на актовете на Съюза, посочени в учредителните регламенти⁷, на приетите в съответствие с тях мерки или други актове на Съюза, с които могат да им се възлагат задачи.

Създаването на банков съюз, и по-специално единният надзорен механизъм (ЕНМ) и единният механизъм за реструктуриране (ЕМП) като негови ключови компоненти, ще окаже въздействие върху работата на ЕСФН, но не поставя под въпрос нейното съществуване и нуждата от нея. Напротив ЕНО ще продължат да отговарят за създаването на общи регулаторни и надзорни стандарти и практики и за последователното прилагане на мерките на ЕС в рамките на единния пазар. На този етап е твърде рано да се прави оценка на взаимодействието между ЕСФН и банковия съюз, но то ще бъде обект на задълбочено наблюдение в бъдеще.

3) ОЦЕНКА НА РАБОТАТА НА ЕНО: ОСНОВНИ ПОСТИЖЕНИЯ И ОБЛАСТИ ЗА ПОДОБРЕНИЕ

Обща ефективност и ефикасност: ЕНО бързо създадоха добре функциониращи организации, чиято цел е да допринесат за възстановяване на доверието във финансовия сектор. Заключениеята от прегледа разкриват, че обхватът на задачите на ЕНО се счита за достатъчно широк с възможност за евентуални целеви разширения,

⁶ Например Регламент (ЕС) № 236/2012 относно късите продажби и някои аспекти на суапите за кредитно неизпълнение определя условията, съгласно които ЕОЦКП може временно да забрани късите продажби (член 28).

⁷ По-специално член 1, параграф 2 от съответните учредителни регламенти.

например в областта на защитата на потребителите/инвеститорите⁸, осигуряване на съблюдаването на международните стандарти за финансово отчитане (МСФО), както и в областта на банкирането в сянка⁹.

Предложени стъпки в бъдеще:

В този контекст Комисията ще проучи допълнително в средносрочен до дългосрочен план дали е необходимо да се разширят настоящите задачи на ЕНО с цел да обхванат нови области като осигуряване на съблюдаването на МСФО, засилена надзорна роля относно утвърждаването на вътрешни модели, по специално в областта на застраховането, и банкирането в сянка.

Регулаторна роля: Извършваната от ЕНО дейност за разработването на единна нормативна уредба допринесе значително за повишаване на регулаторното хармонизиране и съгласуваност и подобри взаимното разбирателство между надзорните органи. Освен това тя позволи на ЕС да се сдобие със значителен обем от висококачествени правила в рамките на относително кратък срок.

Счита се, че прозрачните, приобщаващи и ефективни процеси са от решаващо значение в тази област. Много заинтересовани страни изтъкнаха необходимостта от гъвкави крайни срокове за представянето на проекти на технически стандарти пред Комисията, т.е. срокове, които зависят от влизането в сила на окончателното споразумение относно основния акт на Съюза. Това би осигурило на ЕНО достатъчно време да изготвят висококачествени проекти на стандарти и би дало възможност за провеждане на обществена консултация в рамките на подходящ срок. В допълнение към това бяха изразени някои опасения, свързани с липсата на подробна обратна информация от консултациите и често споделяното усещане за липса на висококачествен анализ на разходите и ползите.

Заинтересованите страни и самите ЕНО нееднократно призоваха за засилено участие на ЕНО в изготвянето на законодателство относно финансовите услуги от първо ниво. ЕНО са създадени като децентрализирани агенции и поради това осигуряват важен принос за изпълнението на политиките на Съюза. Те обаче са отделни от европейските институции и поради това тяхната роля в регулаторния процес трябва да се оценява в рамките на ограниченията, наложени съгласно Договора.

При все че през разглеждания период на ЕНО непрекъснато бяха възлагани нови регулаторни задачи, различни заинтересовани страни подчертаха, че съответните

⁸ Например включване на Директивата относно правата на акционерите (2007/36/ЕО) и Директивата относно предложенията за поглъщане (2004/25/ЕО) в обхвата на ЕОЦКП съгласно член 1, параграф 2 от Регламента за ЕОЦКП.

⁹ Вж. съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент „Банкиране в сянка — търсене на отговор на новите рискове във финансовия сектор“, COM(2013)614, 4.9.2013 г.

промени не винаги бяха подкрепени с равностойно увеличение на човешките ресурси и съответния бюджет.

Насоките и препоръките, приети от ЕНО съгласно член 16 от регламентите за ЕНО, са от незадължително естество, но притежават специфични характеристики (ефект на „спазване или обяснение“). Те доказаха, че са гъвкав инструмент за сближаване, но заинтересованите страни изтъкнаха някои неясноти във връзка с конкретния обхват и естество на тези мерки. Според Комисията използването на правомощията на ЕНО трябва тясно да следва правното основание за техните действия. По-специално двете цели за изготвяне на насоки и препоръки, посочени в член 16, параграф 1 от учредителните регламенти - а именно налагане на „последователни, ефикасни и ефективни надзорни практики“ и осигуряване на „общо, еднакво и последователно прилагане на правото на Съюза“, трябва да се разглеждат заедно.

Много заинтересовани страни поискаха повече яснота относно възможността за оспорване на насоки и препоръки съгласно правото на ЕС. Според Комисията член 60 от учредителните регламенти е ограничен до решения и следователно не съдържа правно основание за оспорване на насоки и препоръки. Насоките и препоръките следва да подлежат на контрол съгласно член 263, параграф 1 от ДФЕС, дотолкова доколкото целта им е да породят правно действие спрямо трети страни. Европейският съд обаче досега не е имал възможност да се произнесе по този конкретен аспект на регламентите за ЕНО.

В рамките на разглеждания период на Комисията бяха представени над 150 технически стандарта под формата на проекти на технически стандарти. ЕОЦКП представи 92 проекта на технически стандарти. След успешното приключване на преговорите относно рамката на Директивата за капиталовите изисквания IV/Регламента за капиталовите изисквания (ДКИ IV/РКИ) през пролетта на 2013 г. ЕБО представи 58 проекта на технически стандарти, а ЕОЗППО реализира широкообхватна подготвителна дейност с оглед на предстоящото започване на преговорите относно рамката Платежоспособност II/Омнибус II и представи своя първи технически стандарт. През 2013 г. трите ЕНО представиха съвместен регулаторен проект на технически стандарт относно директивите за финансовите конгломерати. През разглеждания преглед Комисията одобри общо над 45 технически стандарта, от които само три бяха изпратени обратно на ЕНО за допълнителни изменения.

Предложени стъпки в бъдеще:

С оглед предприемане на мерки във връзка с опасенията, изразени от заинтересованите страни, ЕНО следва да повишат прозрачността на регулаторния процес в краткосрочен план, включително чрез набелязване на подходящ срок за отговор на обществените консултации и осигуряване на по-подробна обратна информация относно получените мнения в рамките на това мероприятие. ЕНО също така следва да гарантират извършването на висококачествен анализ на разходите и ползите и изготвянето на

проекти на правни текстове за проектите на технически стандарти. Проектите на технически стандарти следва да бъдат подлагани системно на обществени консултации.

От своя страна в своите проекти на законодателни предложения и по време на дискусиите в рамките на законодателния процес Комисията ще обърне специално внимание на адекватността на сроковете и обхвата на правомощията за техническите стандарти.

Надзорна роля: Създаването на обща надзорна култура в Съюза и насърчаването на сближаването на надзорните практики несъмнено е дългосрочна цел. Досега ЕНО се концентрираха върху своята регулаторна роля. Това може отчасти да се обясни с необходимостта от приоритизиране предвид оскъдните ресурси, но изглежда е свързано и с някои слабости в структурата на управление на ЕНО¹⁰.

ЕНО започнаха да извършват партньорски проверки. Приема се, че използването на този инструмент ще бъде засилено, като се включват не само тематични партньорски проверки, а и партньорски проверки на държави и по-системни последващи мерки, след като работата по регулаторната рамка напредне.

ЕБО и ЕОЗППО, а с установяването на централните контрагенти (ЦК) през септември 2013 г. също така и ЕОЦКП, участват активно във всички аспекти от работата на колегиите от надзорни органи и подобриха тяхното функциониране чрез осигуряване на насоки и осъществяване на надзор по отношение на програмите и годишните планове за действие. ЕНО допринесоха за засилване на докладването и оповестяването на надзорната дейност. При все това ЕНО може да използват по по-ефективен начин правото си за достъп до данни от компетентните органи и финансовите институции съгласно предвидените за целта условия в регламентите за ЕНО.

ЕНО не издадоха препоръки или задължителни решения съгласно членове 17 – 19 от Регламента за ЕНО (например за нарушаване на закона, извънредни ситуации, обвързваща медиация), но използваха необвързващите си правомощия за медиация и морално въздействие. Според заинтересованите страни обвързващата медиация не се прилага поради различни причини, включително настоящата структура на управление на ЕНО, която не благоприятства решения или процедури срещу национални органи, възпиращия ефект на съответните правомощия, както и липсата на яснота в учредителните регламенти по отношение на обхвата и механизмите на обвързващата медиация. Един възможен вариант, който би могъл да се проучи по-задълбочено, е в учредителните регламенти да се поясни обхватът и основанията за провеждане на обвързваща медиация.

¹⁰ Вж. раздела относно управлението.

Дейностите на ЕНО в областта на международните въпроси са обхванати от рамките на техните основни мандати. Счита се, че участието на ЕНО в съответните международни организации допринася за гарантиране на съответствие със световните референтни критерии (benchmarking) и се очаква заедно с участието на Комисията допълнително да засили и допълни европейското влияние в международните форуми. Специфичните изисквания по отношение на международната дейност на децентрализираните агенции, определени в общия подход към тези агенции, целят да подпомогнат агенциите при работата им в контекста на техните задачи и съществуващата институционална рамка.

Предложени стъпки в бъдеще:

Като първа незабавна стъпка за предприемане на мерки във връзка с изразените от заинтересованите страни опасения ЕНО следва да обмислят засилване на вниманието върху надзорното сближаване, по-специално чрез повишено използване на партньорски проверки и подходящи последващи мерки.

В рамките на втората фаза Комисията ще проучи варианти за преглед на предпоставките за упражняване на правомощия за обвързваща медиация и техния обхват, включително евентуалното поясняване на обхвата и основанията в учредителния регламент. По подобен начин Комисията ще проучи допълнително дали следва да се засили правото на ЕНО за достъп до данни с цел при необходимост да им се осигури пряк достъп до данни за изпълнението на техните задачи.

Финансова стабилност — мониторингова и координационна роля: ЕНО допринесоха активно за мониторинг на развитието на финансовите пазари и за изпитване на устойчивостта на финансовите институции, както и на финансовата система на ЕС като цяло. За тази цел ЕНО създадоха различни инструменти, с помощта на които изпълняват отговорностите си за откриване на системни рискове. Досега не е била обявявана извънредна ситуация, но ЕНО предприеха стъпки, за да са готови за ефективни действия, ако това се окаже необходимо.

ЕНО предприеха различни мерки за насърчаване на координирани действия и улесняване на обмена на информация. Най-значимите примери включват процедурата по рекапитализация през 2011—2012 г. и доклада на съвместния комитет относно междусекторните рискове¹¹, извършената от ЕОЦКП координация на приетите от компетентните органи мерки относно късите продажби,¹² и становището на ЕОЗППО

¹¹ За доклада от август 2013 г. вж.: http://www.eba.europa.eu/documents/10180/43119/ЕНО_joint_risk_report_autumn_2013_final.pdf.

¹² <http://www.esma.europa.eu/content/Update-measures-adopted-competent-authorities-short-selling-0>.

относно ниските лихвени проценти¹³. Повечето заинтересовани страни заявиха, че са изключително удовлетворени от координиращата роля на ЕНО.

Роля за защита на потребителите: В рамките на своите организации ЕНО създадоха вътрешни структури по въпроси, свързани със защитата на потребителите. Поради хоризонталното естество на защитата на потребителите тя се прилага посредством различни аспекти от дейността на ЕНО. При все че обхватът на правомощията на органите за налагане на (временни) забрани или ограничения на някои финансови дейности съгласно член 9, параграф 5 от регламентите за ЕНО е все още ограничен и че досега не е била обявявана извънредна ситуация, предвиденият в учредителните регламенти обхват за действие е широк, поради което съществуващите разпоредби могат да се използват по-добре. В допълнение към това понастоящем правомощията съгласно член 9, параграф 5 могат да се упражняват само ако са посочени в секторните законодателни актове, изброени в член 1, параграф 2, което засега важи само за няколко законодателни акта. Следва да се разгледа вариантът член 9, параграф 5 да се превърне в самостоятелно правомощие.

Всъщност няколко национални органа, представени в съответния съвет на надзорниците, не разполагат с мандат за защита на потребителите на национално равнище и следователно не разполагат с необходимия експертен опит и като цяло проявяват тенденция за приоритетно разглеждане на други въпроси, които ги засягат по-пряко. За да се преодолее тази ситуация, ЕНО биха могли да въведат механизъм, с който да се постигне тясно сътрудничество и участие на съответните национални органи с оглед предаване на експертен опит и прилагане на всеобхватен подход към защитата на потребителите на равнището на ЕНО.

И трите ЕНО публикуваха насоки относно въпроси, свързани със защитата на потребителите, и организираха няколко дни на потребителите/инвеститорите. Досега ЕНО са издали четири предупреждения, по-специално относно инвестиции на валутния пазар (Forex) (декември 2011 г.), проблеми при инвестирането онлайн (септември 2012 г.), договорите за разлики (ДР) (април 2013 г.) и виртуалните валути (декември 2013 г.), които бяха публикувани на съответните уебсайтове¹⁴. При все това към настоящия момент изглежда, че обществеността е слабо осведомена за тези предупреждения.

Освен това може да се засили ролята на Съвместния комитет (СК) с цел да се гарантира съгласувана рамка във всички сектори и подходяща координация на дейностите на ЕНО. Това може да се постигне например чрез обмен на най-добри практики между

¹³ Вж.: <https://eiopa.europa.eu/en/publications/eiopa-opinions/index.html>.

¹⁴ Вж.: <http://www.esma.europa.eu/page/News-investors>.

органите, което ще създаде условия за по-добро определяне и поясняване на съответните им компетенции съгласно правното основание¹⁵.

Предложени стъпки в бъдеще:

Като първа стъпка за преодоляване на опасенията на заинтересованите страни ЕНО следва да обмислят дали да придадат по-голяма тежест на въпросите, свързани със защитата на потребителите/инвеститорите (вкл. повишена публичност) и използването на пълния потенциал на всички достъпни правомощия. Освен това Съвместният комитет може да бъде използван по по-широкообхватен и структуриран начин. Доколкото е възможно, ЕНО също така следва да гарантират сътрудничество и участието на националните органи, които са компетентни в областта на защитата на потребителите, когато те са различни от представените органи на равнище съвет на надзорниците.

На втория етап Комисията ще проучи допълнително дали член 9, параграф 5 от регламентите за ЕНО следва да се превърне в самостоятелно правомощие.

Управление, съвместни органи за вътрешна организация и групи от заинтересовани страни (ГЗС): ЕНО са длъжни чрез своите съвети на надзорниците да предприемат действия единствено в интерес на Европейския съюз¹⁶. Макар че преминаването от процес по вземане на решения със консенсус към реално гласуване представлява стъпка напред, доминиращата роля на представителите на НКО в процеса по вземане на решения породила някои критики. По-специално съществуват опасения, че в хода на процедурите националните възгледи по-скоро изместват общоевропейските интереси¹⁷. Следва да се проучат всички варианти, които ще подсилят ефективността и ефикасността на ЕНО, като същевременно се запази високо равнище на отчетност.

Счита се, че управителните съвети на ЕНО работят задоволително. Също така всеобщо е мнението, че председателите и изпълнителните директори са изпълнили успешно задачите си и че като цяло са допринесли за високата репутация на своите органи. Освен това, когато се разглеждат други варианти за подобряване на функционирането на ЕНО, може да се проучи вариант за по-широка роля на персонала на ЕНО в подготвителните органи, например председателстване на постоянни комитети и

¹⁵ Един добър пример за такова задълбочено сътрудничество се наблюдава в сферата на обработването на жалби, където ЕБО и ЕОЦКП почерпиха идеи от основополагащата дейност на ЕОЗППО и планират да разработят идентични процедури за обработване на жалби в областта на банкирането и ценните книжа.

¹⁶ След създаването на ЕНМ процедурата по вземане на решения на ЕБО бе изменена и понастоящем предвижда двойно обикновено мнозинство при определени обстоятелства.

¹⁷ Вж. резолюцията на Европейския парламент от 22 март 2014 г., съдържаща препоръки към Комисията относно преразглеждането на Европейската система за финансов надзор (ЕСФН), точка Аф; Доклад на МВФ по държави № 13/65, март 2013 г., стр. 11; доклад на Mazars, октомври 2013 г., стр. 34.

работни групи и изготвяне на важни документи, като се зачита необходимостта от отчетност пред съвета на надзорниците.

Двата съвместни органа на ЕНО, а именно апелативният съвет и СК, се доказаха като полезни механизми за постигане на съгласувани мнения и междусекторно сътрудничество. По-специално СК разполага с потенциала да играе по-значима роля за улесняване на междусекторното сътрудничество, но публичността, прозрачността и управлението биха могли да се подобрят.

Макар че повечето заинтересовани страни оцениха високо ролята на групите от заинтересовани страни (ГЗС), тяхното въздействие към настоящия момент е ограничено, а нуждата от ресурси за тяхното създаване и функциониране — голяма. Бяха изразени опасения относно предизвикателството да се гарантира балансирано представителство на различни групи по интереси, и по-специално на потребителите, ползвателите на финансови услуги, представителите на служители и на малки и средни предприятия (МСП)¹⁸. Някои от тези слабости могат да бъдат отстранени чрез разширяване на мандатите на членовете на ГЗС и чрез поетапни назначения, за да се гарантира последователност.

Предложени стъпки в бъдеще:

Съществуват редица подобрения в краткосрочен план, които ЕНО могат да предприемат с цел преодоляване на проблемите в тази област, като същевременно се гарантира, че съветът на надзорниците продължава да упражнява надзор върху всяко делегиране на функции. По-специално следва да се проучи:

- повишаване на ролята и влиянието на персонала на ЕНО в рамките на подготвителните органи;
- засилване на правомощията на председателя чрез по-често делегиране на конкретни задачи в съответствие с член 41, параграф 1 от регламентите за ЕНО;
- повишаване на ролята, публичността и прозрачността на Съвместния комитет;
- по-балансиран състав на групите от заинтересовани страни и повишаване прозрачността на тяхната дейност;

¹⁸ Съставът на ГЗС също така ще трябва да зачита становището на Европейския омбудсман от 7 ноември 2013 г. относно състава на създадената от ЕБО група на участниците от банковия сектор след подадената жалба от Uni Еигора през септември 2011 г., с която което потвърдени редица слабости в процеса на подбор, извършван от ЕБО във връзка със състава на различните категории заинтересовани страни, и беше отправен призив за по-балансирано представителство на заинтересованите страни от отделните категории по отношение на баланса по географски признак и между половете. За по-подробна информация относно решението на омбудсмана вж. решение на Европейския омбудсман за приключване на разследването по жалба 1966/2011/(EIS)LP срещу Европейския банков орган.

В по-дългосрочен план и при същевременно запазване на постигнатия добър баланс в контекста на създаването на ЕНМ и също така без да се засяга член 81а от Регламента за ЕБО, съгласно който се изисква преглед на процедурата на гласуване, след като броят на неучастващите държави членки достигне четири¹⁹, Комисията ще проучи варианти за подобряване на управлението на ЕНО, за да гарантира, че вземаните решения отговарят на интересите на ЕС като цяло.

Финансиране: Бюджетите на ЕНО се основават на вноска в размер на 60 % от НКО и вноска в размер на 40 % от бюджета на ЕС²⁰ и подлежат изцяло на приложимите правила за финансова прозрачност, по-специално по отношение на бюджетните органи. Макар че техните бюджети бяха увеличени съществено от създаването им насам, повечето заинтересовани страни считат, че настоящите договорености за финансиране не отговарят на увеличените им задачи и отговорности. По-специално заинтересованите страни се опасяват, че допълнителните увеличения на задълженията създават риск от съкращаване на финансирането на национално равнище и/или е възможно много от НКО да не могат да поддържат финансирането. Може да се извърши допълнителен анализ, за да се прецени възможността от различни модели на финансиране на ЕНО, включително чрез повишаване на нивото на финансиране чрез увеличаване на таксите и налозите.

Предложени стъпки в бъдеще:

Предвид бюджетните ограничения на ЕС и държавите членки, Комисията счита, че следва да се направи преглед на съществуващия модел на финансиране, като в идеалния случай отпаднат вноските от ЕС и държавите членки. За целта Комисията ще извърши подготвителни дейности за подобряване на механизмите за финансиране на ЕНО, така че органите да могат да изпълняват задачите си, като същевременно се вземат предвид бюджетните ограничения. Комисията също така ще проучи условията за финансиране на ЕНО чрез алтернативни модели на финансиране, като ще направи оценка на пропорционалността и въздействието на предлагания модел.

Структура на ЕНО: Цялостната структура на ЕНО изглежда подходяща, тъй като тя взема под внимание всички елементи на сектора за финансови услуги и улеснява тясното сътрудничество между микро- (ЕНО) и макропруденциалното (ЕССР) измерение. Призивите за структурни промени като сливане на органи в едно седалище

¹⁹ Вж. член 81а от Регламент (ЕС) № 1022/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010 за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган) във връзка с възлагането на конкретни задачи на Европейската централна банка съгласно Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета, ОВ L 287, 29.10.2013 г., стр. 5—14.

²⁰ И събираните от ЕОЦКП такси за надзор върху агенциите за кредитен рейтинг и регистрите на трансакции.

или въвеждане на подход от два стълба²¹ следва да се оценят внимателно в контекста на създаването на банковия съюз.

Съществува широк консенсус относно ефективността и ефикасността на прекия надзор от страна на ЕОЦКП върху агенциите за кредитен рейтинг (АКР) и относно неговия мандат за надзор върху регистрите на трансакции. Може да се проучи евентуално разширяване на преките надзорни правомощия по отношение на пазарни инфраструктури от критично значение, както предложиха различни заинтересовани страни.

Предложени стъпки в бъдеще:

В тази обстановка Комисията ще продължи преглед си и ще оцени допълнително необходимостта от структурни промени в средносрочен към дългосрочен план, включително вариантите за единно седалище и евентуално разширяване на прекия надзор по отношение на свързани пазарни инфраструктури.

4) ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Въпреки трудните обстоятелства ЕНО бързо създадоха добре функциониращи организации. Като цяло те изпълниха добре широката гама от задачи, като същевременно бяха изправени пред все по-големи изисквания при ограничени човешки ресурси. Прегледът разкри някои области, в които трябва да се извършат допълнителни подобрения в краткосрочен до средносрочен план, за да могат ЕНО да използват напълно своите мандати, като същевременно се вземе предвид създаването на банковия съюз.

I. Области за подобрения в краткосрочен план

Някои подобрения могат да се реализират в краткосрочен план от ЕНО, поради което Комисията няма да изисква промени по законодателната рамка. Такъв е случаят със следните подобрения:

- Засилване на акцента върху сближаването в областта на надзора, за да се гарантира последователно изпълнение и прилагане на правото на ЕС, по-специално по-доброто и по-често използване на партньорските проверки и предприемане на системни последващи мерки при установяването на слабости.

²¹ Подходът от два стълба е свързан с разделяне на регулаторните функции между два регулаторни органа: единият изпълняващ пруденциални задачи, а другият, ориентиран към осъществяването на стопанска дейност.

- Повишаване на прозрачността на процеса по изготвяне на проектите на техническите стандарти или по консултиране на Комисията и при необходимост осигуряване на висококачествен анализ на разходите и ползите, включително анализ на въздействието върху заинтересованите страни и по целесъобразност върху основните права;
- Отдаване на по-висок приоритет на задачите по защита на потребителите/инвеститорите и използване на пълния потенциал на съществуващите правомощия.
- Подобряване на вътрешното управление:
 - По-балансиран състав на групите от заинтересовани страни, отчитайки становището на омбудсмана, и подобряване прозрачността на тяхната работата.
 - Засилване на ролята и влиянието на персонала на ЕНО в рамките на подготвителните органи, например работните групи, постоянните комитети, експертните групи и др.
 - Засилване на ролята и публичността на Съвместния комитет, например чрез специален уебсайт и редовно публикуване на информация за неговата дейност. ЕНО биха могли да използват Съвместния комитет по-добре с цел да насочат вниманието към основни междусекторни проблеми, включително защитата на потребителите и инвеститорите, и към пруденциални въпроси.
 - С оглед да се увеличат правомощията на председателя и да се създаде възможност за бързо вземане на решения в европейски интерес може да се увеличи делегирането на конкретни задачи на председателя, например във връзка с искания за информация, както е предвидено в член 41, параграф 1 от регламента за ЕНО.

В краткосрочен план Комисията ще предприеме действия в следните области:

- Да гарантира, че в бъдещи законодателни предложения крайните срокове на правомощията за приемане на технически стандарти са обвързани с влизането в сила на основния правен акт.
- При изготвянето на законодателни предложения и по време на обсъжданията, които са част от законодателния процес, да отдели специално внимание на адекватността на сроковете и на обхвата на правомощията за приемане на технически стандарти.

II. Потенциални основни области за евентуални подобрения в средносрочен план

Същевременно повечето от въпросите, подчертани от заинтересованите страни, на които заслужава да се обърне допълнително внимание, предполагат предприемането на законодателни действие за изменение на учредителните регламенти за ЕНО. Комисията възнамерява да проучи техническите и правните аспекти на различните повдигнати въпроси и да извърши подготвителни дейности за оценка на възможните варианти за преодоляване на тези проблеми в средносрочен план. В рамките на тази дейност ще се проучи по-специално:

- Без да се засяга споразумението относно процедурата за гласуване на ЕБО, по което бе постигнато съгласие в рамките на пакета за ЕНМ, управлението на ЕНО може да се подобри с цел допълнително да се увеличи капацитетът на съвета на надзорниците да взема бързи решения в интерес на ЕС като цяло. Може да се проучи вариантът за подсилване на правомощията и ролята на председателя и за изменение на състава и мандата на управителния съвет с оглед да му се поверят повече постоянни и изпълнителни функции.
- Подобрения по механизмите за финансиране на ЕНО, включително използването на алтернативни източници на финансиране, като в идеалния случай отпадане на вноските от ЕС и държавите членки.
- При необходимост и в съответствие с приложимото законодателство²² на ЕНО може да се осигури пряк достъп до данни, необходими за изпълнението на техните задачи. В тази връзка може евентуално да се засили ролята на председателя и/или на управителния съвет.
- Евентуалното разширяване на настоящите мандати следва да се проучи задълбочено в контекста на принципа на субсидиарност и да се разгледа спрямо разходите и ползите. Потенциалните области за допълнителни задачи, които да бъдат поверени на съответните ЕНО, могат да включват областта на осигуряване на съблюдаването на МСФО, засилена надзорна роля при утвърждаването на вътрешни модели, банкирането в сянка и прекия надзор по отношение на силно интегрирани пазарни инфраструктури, като например централните контрагенти.
- Член 9, параграф 5 от регламентите за ЕНО може да се превърне в самостоятелно правомощие.
- При необходимост може да се поясни и разшири мандатът в областта на защитата на потребителите/инвеститорите, за да се определят по-добре

²² Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни, ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

съответните роли и приоритети на ЕНО, като СК ще изпълнява централната роля.

- Евентуално разширяване на правомощията на ЕНО за уреждане на спорове.
- Удължаване на продължителността на мандатите за членовете на групите от заинтересовани страни; разглеждане на вариант за ограничаване на групите от заинтересовани страни до една за всеки ЕНО.
- Евентуална необходимост от структурни промени, включително единно седалище и разширяване на правомощията за пряк надзор по отношение на интегрирани пазарни инфраструктури.