

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 16.8.2010
SEC(2010) 981 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружаващ документ към

Предложението за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на директиви 98/78/ЕО, 2002/87/ЕО и 2006/48/ЕО по отношение на допълнителния надзор върху финансовите предприятия във финансов конгломерат

COM(2010) 433
SEC(2010) 979

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружаващ документ към

Предложението за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на директиви 98/78/ЕО, 2002/87/ЕО и 2006/48/ЕО по отношение на допълнителния надзор върху финансовите предприятия във финансов конгломерат

1. ИСТОРИЯ НА ДОСИЕТО

В началото на 90-те години започнаха да се създават и развиват големи групи със сложна структура, които притежават няколко лицензи за извършване на дейност едновременно в банковия и в застрахователния сектор. През 2002 г., след препоръки на Съвместния форум — надзорният орган на страните от Г-10, бе приета Директивата относно допълнителния надзор върху финансовите конгломерати (ДДНФК)¹. Целта на директивата бе да се осигури допълнителен надзор върху поднадзорните лица, които са част от финансов конгломерат, насочвайки вниманието към потенциалните рискове от двойно отчитане на капитала и т.нар. групови рискове: рисковете от разпространение на финансовите проблеми в групите, сложността на управлението, концентрацията на риска и конфликтите на интереси.

От 2002 г. насам настъпиха промени на пазарите, вследствие на които невинаги е лесно да се направи разграничение между дейността в банковия и дейността в застрахователния сектор; освен това най-големите групи все по-често извършват дейността си в редица държави. Както преразглеждането на споразумението от Базел от 1988 г., извършено през 2004 г., и въвеждането на съответните договорености в Директивата за капиталовите изисквания (ДКИ)² през 2006 г., така и приемането на цялостен набор от разпоредби за застрахователните предприятия в Директивата „Платежоспособност II“³ оформиха законодателната рамка; все пак по отношение на конгломератите законодателната рамка бе оформена само доколкото предприятията от една група извършват дейност в един и същи сектор — банковия *или* застрахователния. Допълващата законодателна рамка съгласно ДДНФК, с която се уреждат проблемите, свързани с допълнителните усложнения и рискове вследствие на едновременно използване на лицензи за различни дейности, все още не е оценена.

Към края на 2009 г. в обхвата на директивата влизаха 69 европейски групи и 6 групи от трети страни. Около 35 от тях са малки групи с малко лицензи и извършват дейност предимно на вътрешния пазар. Въпреки че с преразглеждането се цели и опростяването на надзора върху малките конгломерати, то е насочено по-скоро към надзора върху близо 30-те най-големи финансови групи в Европа. Към края на 2009 г. общият размер на активите на тези групи надхвърляше 25 трилиона евро, което представлява съществен дял от банковия пазар в ЕС, чиито активи са на стойност близо 42 трилиона евро, и от застрахователния пазар в ЕС, чиито активи са на стойност близо 10 трилиона евро. Големите конгломерати обикновено притежават над 400 лицензи за извършване на дейност в различни юрисдикции и сектори: банковия сектор, животозастраховането и общото застраховане, управлението на активи.

¹ Директива 2002/87/ЕО относно допълнителния надзор на кредитните институции, застрахователните предприятия и на инвестиционните посредници към един финансов конгломерат.

² Директива 2006/48/ЕО относно предприемането и осъществяването на дейност от кредитните институции и Директива 2006/49/ЕО относно капиталовата адекватност на инвестиционните посредници и кредитните институции.

³ Директива 2009/138/ЕО относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II) (преработена), но до въвеждането на Директивата „Платежоспособност II“ ДДНФК допълва сега действащите директиви за застраховането.

2. ПРОВЕЖДАНЕ НА КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

По време на три от заседанията на Европейския комитет за финансовите конгломерати (ЕКФК)⁴, както и по време на три от заседанията на работната си група по ДДНФК, Комисията обсъди евентуални подобрения на съществуващото законодателство. За преразглеждането на ДДНФК бяха използвани две предходни оценки на законодателството за финансовите конгломерати, извършени през 2005 г. от така наречената [Съвместна група по техническите проблеми](#) и през 2008 г. от Временната работна комисия за финансовите конгломерати — предшественик на Съвместния комитет за финансовите конгломерати (СКФК)⁵ („[Препоръката относно собствения капитал](#)“). През април 2008 г. ЕКФК одобри началото на необходимото преразглеждане на ДДНФК, както и лансирането на [допитване](#) до СКФК.

От май 2008 г. насам предприятията от различните сектори вземат участие в процеса на преразглеждане чрез първия информационен бюлетин на ЕКФК и чрез провеждането на обсъждания с него, като до момента на четири пъти публично са изразили мнението си.

След получаването на окончателната [препоръка на СКФК](#) през октомври 2009 г. от 6 ноември 2009 г. до 15 януари 2010 г. бе проведена публична консултация по останалите въпроси и обсъжданите потенциални алтернативни политики. Предложенията на службите на Комисията до голяма степен бяха изготвени въз основа на получените от публичната консултация⁶ отговори от различни по размер конгломерати, начело на които има банка или застрахователно дружество.

3. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

3.1. Надзор на равнище холдинг

Надзорът на равнище холдинг се урежда с комбинацията от настоящите разпоредби на ДДНФК, ДКИ и Директивата за застрахователните групи⁷ (ДЗГ). В тези директиви се говори съответно за „смесени финансови холдингови компании“ (СФХК), „финансови холдингови дружества“ (ФХД) и „застрахователни холдинги“ (ЗХ). Надзорните средства, които могат да се прилагат спрямо лицето начело на групата, се променят, когато лицето начело на групата престава да бъде ФХД или ЗХ и става СФХК. Във фигури 1 и 2⁸ по-долу се показва, че определянето на финансов конгломерат може да засегне по различен начин прилагането на секторния надзор на групова основа в зависимост от структурата на групата.

Фигура 1: ДДНФК допълва и отчасти замества секторния надзор, ако дадена банкова или застрахователна група стане конгломерат. Преди придобиването им от холдинг,

⁴ Консултативен комитет на финансовите конгломерати.

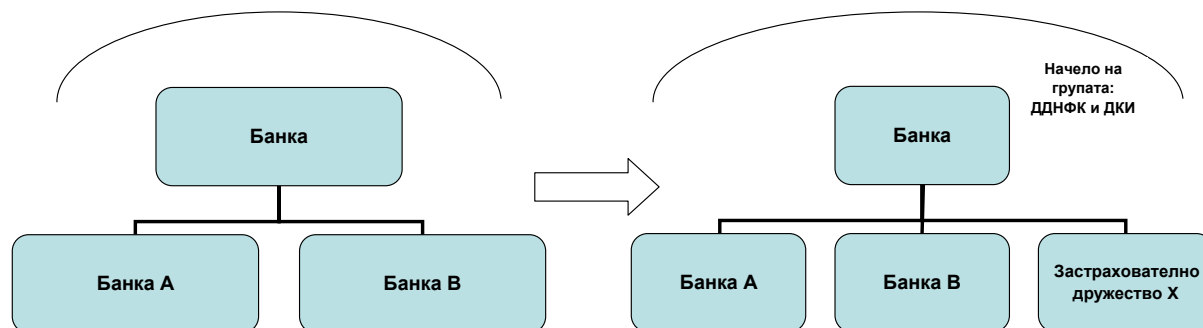
⁵ Комитетът по финансовите конгломерати на 3-то равнище в рамките на т.нар. структура на Ламфалуси.

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/ficod/feedback_document_en.pdf

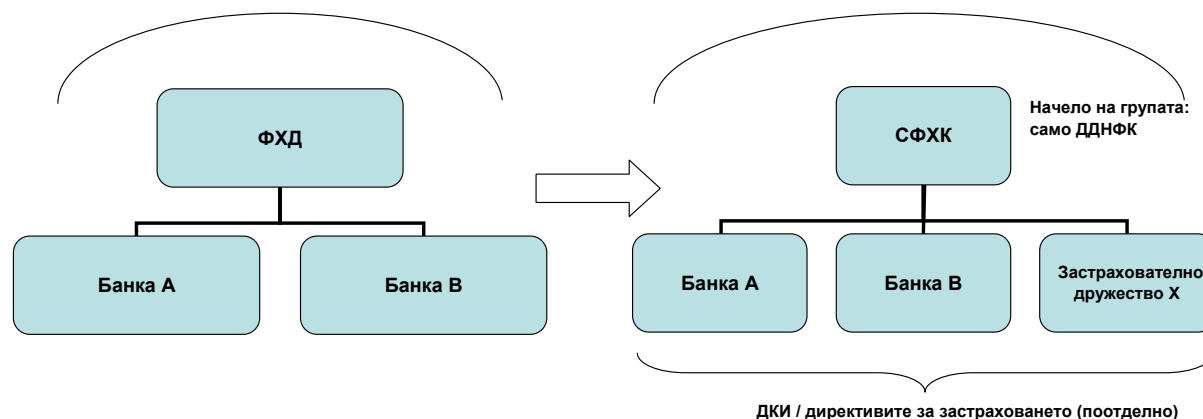
⁷ Директива 98/78/ЕО относно допълнителен надзор върху застрахователни предприятия, които са част от застрахователна група.

⁸ С илюстративна цел във фигури 1 и 2 е използвана като пример банкова група, но същото важи и за застрахователни групи, като в този случай приложимата директива ще бъде ДЗГ вместо ДКИ.

банката или застрахователното дружество подлежат на надзор на консолидирана основа, както е установено в ДКИ и в ДЗГ. След като бъдат придобити, надзорът на консолидирана основа може да бъде прилаган само спрямо банката или застрахователното дружество начело на групата. ДДНФК допълва посочения надзор на консолидирана основа.



Фигура 2: ДДНФК замества секторния надзор на равнището на групата. Ако СФХК замества ФХД и/или ЗХ и ако начело на групата няма банка или застрахователно дружество (т.е. всички лицензи са пряка собственост на СФХК), разпоредбите относно секторния надзор на групова основа не се прилагат.



Вследствие на взаимовръзката, описана във фигура 2, някои от средствата на секторния надзор на групова основа, които могат да бъдат прилагани на равнището на ФХД или на ЗХ, не могат да бъдат прилагани спрямо цялата група, ако холдингът е СФХК. Тези средства са изключването на индивидуалния надзор на дъщерни предприятия, прилагането на разпоредбите за оповестяване (3-ти стълб) и самооценка и преглед от страна на надзорните органи (2-ри стълб) на консолидирана основа. Това води до известни аномалии; по-специално, група, която е придобила лиценз за извършване на дейност в другия сектор (така че холдингът става СФХК), подлежи на регулаторен режим, който може да не е толкова всеобхватен, колкото режима, прилаган преди придобиването на лиценза, въпреки че групата е станала по-голяма и с по-сложна структура, поради което може да представлява по-висок риск за финансовата система.

Следователно дали надзорните органи допускат или не изключение, когато определят дали дадена група е финансов конгломерат, зависи от оценката дали прилагането на секторния надзор може да бъде по-стабилно от гледна точка на осигуряването на

предпазливост. Чрез продължаването на секторния надзор обаче не може адекватно да се контролират допълнителните пруденциални рискове, които произтичат от нарасналия размер и сложност на групата — рискове, които биха били контролирани чрез упражняване на допълнителния надзор по ДДНФК; това може да доведе до различия в регулаторното третиране (въз основа на структурата, а не на рисковия профил) на конгломератите.

3.2. Координация между надзорните органи

С ДДНФК се допълват ДКИ и директивите за застраховането по отношение на допълнителния надзор за лицата начело на група. Затова ДДНФК съдържа и разпоредби за координацията между различните органи, упражняващи надзор върху дадена група. В ДДНФК се определя кои са съответните компетентни органи и се изисква координаторът (органът, който упражнява надзор върху лицето начело на групата) да се консултира с тях по определени въпроси, свързани с надзора. Сега действащите разпоредби обаче оставят възможност за различно тълкуване по въпроса кои са съответните компетентни органи. При по-широко тълкуване се получава по-висок брой на органите, с които трябва да се консултира координаторът на равнището на финансовия конгломерат, а това може да застраши ефективната координация на работата, която трябва да извърши „колегиумът“, състоящ се от координатора и съответните компетентни органи.

3.3. Определяне на финансови конгломерати

Разпоредбите за определянето на финансов конгломерат водят до три допълнителни проблема.

Първо, директивата не изисква включване на дружествата за управление на активи (ДУА) в изчисленията във връзка с праговете, тъй като от 2002 г. предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК) не влизат в обхвата на секторния пруденциален надзор; директивата изисква обаче включването на ДУА в обхвата на допълнителния надзор. Второ, изчисленията във връзка с праговете може да се основават на различни параметри по отношение на активите и капиталовите изисквания, но не са ясни разпоредбите за изчислението например във връзка с различното счетоводно третиране на активите или във връзка с различни части на групата, за които невинаги има изискване за платежоспособност. Трето и най-важно, тъй като праговете са фиксирани стойности, те не се основават на риска и не позволяват отчитане на очакваните групови рискове. Това означава, че върху много малките групи с малко лицензи във всеки сектор се упражнява допълнителен надзор, докато за най-големите и най-сложни групи технически може да бъде определено, че не са конгломерати. В резултат на това сега действащите разпоредби за определянето на конгломератите може да застрашат постигането на целите на директивата.

3.4. Дялови участия

Последователното третиране на дяловите участия при постоянния допълнителен надзор е затруднено от липсата на подходяща информация за оценяването на груповите рискове, което не е толкова лесно в случай на дялови участия в котирувани на фондовата борса дружества. Разпоредбите в областта на дружественото право могат да забраняват миноритарните акционери да получават повече информация за съответното дружество,

отколкото другите акционери. Например, ако конгломератите, начело на които има банка, не могат да получават информация за рисковете във връзка с дяловите участия в застрахователни и презастрахователни предприятия, те не могат да представят на надзорните си органи доказателства, че управлението и вътрешният контрол в тези предприятия са интегрирани на задоволителното равнище, което е необходимо за консолидацията; в такъв случай групата трябва да приспадне тези дялови участия от капитала си.

4. ЦЕЛИ

Основната цел на тази инициатива е да се осигури по-ефикасен допълнителен надзор съгласно ДДНФК върху големи групи със сложна структура в ЕС, като в същото време се запази конкурентоспособността на тези групи. Тази цел може да бъде представена под формата на три общи цели на политиката:

- увеличаване на финансовата стабилност;
- повишаване на нивото на защита на интересите на кредиторите и на притежателите на застрахователни полици;
- гарантиране на международната конкурентоспособност на финансовите групи от ЕС.

С оглед на представените по-горе проблеми бяха определени три набора от оперативни цели за справяне с конкретните причини за проблемите. Реализирането на практика на тези оперативни цели следва да допринесе за постигането на дългосрочните конкретни цели на политиката, насочени към по-ефективен допълнителен надзор, по-добро управление на риска във финансовите конгломерати, изключване на възможностите за регулаторен арбитраж, намаляване на разходите за спазване на изискванията, утвърждаване на условията на равнопоставеност, сътрудничество и сближаване между надзорните органи, както и внасяне на правна яснота.

5. ВАРИАНТИ ЗА ДЕЙСТВИЕ И ТЯХНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Като цяло бяха разработени 17 различни варианта за действие, а тяхното въздействие бе оценено и сравнено с оглед решаване на различните проблеми, определени в анализа. В настоящия раздел е описано очакваното въздействие на мерките във всяка област.

5.1. Допълнителен надзор на равнище холдинг и координация на надзора

С цел уеднаквяване на правомощията за надзор спрямо лицата начело на конгломерат, предотвратяване на загубата на правомощия при промяна на структурата на групата, избягване на дублирането на надзора на равнище конгломерат и улесняване на координацията от страна на най-подходящите надзорни органи ще бъдат въведени следните изменения:

- отмяна на изключението за холдингите начело на банкова или застрахователна група, които са определени като СФХК, така че разпоредбите и правомощията,

които се прилагат спрямо предишното ФХД или предишния ЗХ, да не се загубят, когато се промени определението на групата или холдинга и в резултат на придобиване на дружество в другия сектор;

- стесняване на определението за „съответни компетентни органи“, така че в него да се включват само надзорните органи на първостепенните предприятия майки в рамките на отделните сектори и всички други компетентни органи, за които надзорните органи на първостепенните предприятия майки смятат, че имат отношение към случая.

5.2. Определяне на финансовите конгломерати

Що се отнася до включването на дружествата за управление на активи в обхвата на допълнителния надзор (вж. раздел 3.3), ще бъде предложено допълнителният надзор върху тези дружества да бъде постоянен, като се предвиждат и насоки по отношение на критериите за включване.

Във връзка с неяснотата относно параметрите и липсата на свързани с риска критерии за определянето на конгломератите ще бъдат предложени технически стандарти за прилагането на съществуващата „възможност за изключване“ за по-големите групи, предвидена в член 3, параграф 3 от ДДНФК, заедно с въвеждането на вариант за изключване от обхвата на допълнителния надзор на групите, при които активите на най-малкия сектор са под абсолютния праг от 6 милиарда EUR.

5.3. Дялови участия

По отношение на проблема за постоянното третиране на дяловите участия в рамките на допълнителния надзор, който се усложнява поради факта, че разпоредби в областта на дружественото право може да забраняват достъпа на притежателя на миноритарен дял до информация, която не е достъпна за другите акционери, ще бъдат въведени технически стандарти за третирането на дяловите участия в различни случаи.

5.4. Въздействие на предпочитаните варианти за действие

От предложените варианти за промени се очаква да засилят нормативната уредба на допълнителния надзор, което ще доведе до стимули за по-ефективно управление на риска и съответно по-ефективни практики, които на свой ред би трябвало да спомогнат за подобряване на конкурентоспособността на финансовите групи от ЕС в международен план. Тези варианти би трябвало да допринесат за ограничаването на рисковете за финансовата стабилност и свързаните с тях разходи за обществото. По отношение на отделните групи заинтересовани страни и стабилността на цялата система очакваното въздействие на вариантите е следното:

- Някои по-малки финансови групи от ЕС с несложна структура и не повече от няколко лиценза в двата сектора може да бъдат изключени от обхвата на допълнителния надзор и следователно биха си спестили средствата за спазване на изискванията. Тази възможност може да бъде предоставена на около десет по-малки финансови групи с общи активи от близо 69 милиарда EUR. От друга страна, разходите за спазване на изискванията за редица големи конгломерати, начело на които има банка и които имат стотици лицензи и извършват дейност в двата сектора, би трябвало да се увеличат, защото тези групи с активи от 9 трилиона EUR във

финансовия сектор може да бъдат включени в обхвата на допълнителния надзор. Повече разходи за спазване на изискванията ще имат и онези финансови групи, които включват и дружество за управление на активи и ще бъдат определени като финансови конгломерати вследствие на предложените промени в процедурите за определяне на конгломератите. Разходите за спазване на изискванията за финансовите групи, които за първи път ще бъдат подложени на допълнителен надзор, би трябвало да бъдат несъществени като относителни стойности в сравнение с общия им размер. Освен това тези разходи би трябвало да бъдат компенсирани от ползите, които възникват от по-ефективните практики по управление на риска поради имплицитните законодателни стимули в настоящото законодателно предложение. Друго положително въздействие може да се очаква от повишаването на прозрачността и на доверието на пазарите, до което би трябвало да доведе определянето на дадена група като конгломерат. Тези ползи би трябвало да доведат до повишаване на международната конкурентоспособност на големите групи от ЕС, на фона на другите инициативи в областта на допълнителния надзор, които се предприемат в другите основни международни юрисдикции.

- Споменатите по-горе промени в процедурите за определяне на конгломератите ще направят обхвата на допълнителния надзор по-целесъобразен и следователно би трябвало да доведат до по-ефективен надзор върху рисковете, на които са изложени финансовите групи. В съчетание с рационализиран надзор върху лицата начело на конгломератите и с усъвършенствани средства на надзорните органи за установяване на проблемите, свързани с разпространението на финансовите затруднения в групите, с концентрацията, със сложността на управлението и с конфликтите на интереси в предприятията, свързани с даден конгломерат чрез дялови участия, това би трябвало да допринесе за повишаване на финансовата стабилност.
- По-ясните разпоредби за включването на дружествата за управление на активи при определянето на конгломератите и допълнителния надзор върху тях би трябвало да осигурят по-голяма равнопоставеност в тази област.
- Що се отнася до клиентите на засегнатите финансови групи, очаква се въздействието да бъде незначително, предвид цялостния нетен допълнителен ефект на настоящото предложение за тези групи. Освен това клиентите може да не са наясно с разликите между регулаторната уредба на банките, застрахователите и конгломератите; те просто вярват, че надзорната уредба е всеобхватна и гарантира предпазливостта на финансовите предприятия; затова настоящите изменения имат за цел специално да направят тази уредба по-строга, оправдавайки по този начин доверието на клиентите.

6. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Очаква се предложените изменения да влязат в сила през 2011 г. Предложените изменения са тясно свързани с излязлото наскоро предложение на Комисията за сборна директива за изменение на директивите за финансовите услуги с цел да се отчете създаването на новите европейски надзорни органи. Освен това вероятно те ще бъдат последвани от по-основен преглед на ДДНФК, в резултат на който може да бъдат включени разпоредби относно качеството на капиталовите буфери и обхвата по отношение на лицата, които не са поднадзорни. Следователно може да бъде

целесъобразно да се извърши цялостна оценка въз основа на изцяло променената законодателна рамка, като за тази цел бъде определен краен срок, който да е в съответствие с извършването на оценки на другите директиви.