



Bruxelles, 8.8.2014.
COM(2014) 509 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o djelovanju europskih nadzornih tijela (ESA) i Europskog sustava financijskog
nadzora (ESFS)**

{SWD(2014) 261 final}

1) UVOD

Tri Europska nadzorna tijela (ESA-e) – Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA), Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) i Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA), koji surađuju u mreži nacionalnih nadležnih tijela, Zajednički odbor ESA-a i Europski odbor za sistemske rizike (ESRB) čine Europski sustav financijskog nadzora (ESFS).

U kontekstu nedostataka u financijskom nadzoru razotkrivenih tijekom financijske krize predsjednik Barroso 2008. je od skupine visokih stručnjaka kojom je predsjedao g. Jacques de Larosière zatražio prijedloge za jačanje europskih nadzornih režima s ciljem uspostave učinkovitijeg, integriranog i održivog europskog nadzornog sustava. Nastavno na preporuke te skupine Komisija je u listopadu 2009. utvrdila prijedloge za jačanje financijskog nadzora te su ih suzakonodavci prihvatali u studenome 2010. ESA-e su s radom započele u siječnju 2011.

Uredbama o osnivanju ESA-a¹ od Komisije se zahtjeva da početkom 2014. objavi opće izvješće o iskustvu stečenom iz djelovanja nadležnih tijela i postupaka utvrđenih tim uredbama. Ovo se izvješće prosljeđuje Europskom parlamentu i Vijeću zajedno sa svim pratećim prijedlozima, prema potrebi.

Komisija je detaljno ocijenila rad ESA-a kojim je obuhvaćeno razdoblje od njihova osnivanja do prosinca 2013. uključujući širok raspon dionika. Komisija je organizirala javnu raspravu o pregledu ESFS-a (svibanj 2013.) te javno i ciljano savjetovanje dionika (od travnja do srpnja 2013.). Samoprocjena ESA-a², Rezolucija Europskog parlamenta o pregledu ESFS-a iz ožujka 2014.³ te studije koje su proveli MMF⁴ i Europski parlament⁵ uzeti su u obzir na odgovarajući način.

Pregled je pokazao da su, unatoč kratkom razdoblju izvješćivanja, ESA-e općenito bile uspješne. Uspješno su izgradile funkcionalne organizacije, počele provoditi svoje mandate i razvile vlastite profile. Ako su utvrđena područja koja je potrebno poboljšati, u ovom se izvješću utvrđuje opseg mjera u kratkoročnom smislu i potreba za daljinjom procjenom u

¹ Vidi uredbe (EU) br. 1093/2010, 1094/2010 i 1095/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010., SL od 15. prosinca 2010., L 331, str. 12. – 119.

² Zajednički odbor (JC 2012 100), Izvješće o samoprocjeni europskih nadzornih tijela, 21. prosinca 2012. (nije javno).

³ Rezolucija Europskog parlamenta od 11. ožujka 2014. s preporukama Komisiji o pregledu Europskog sustava financijskog nadzora (ESFS).

⁴ Međunarodni monetarni fond – Program procjene financijskog sektora na razini EU-a, ožujak 2013.

⁵ Vidi PE 507.490 (o ESRB-u) i PE 507.446 (o ESA-ma), oboje iz listopada 2013.

pogledu mogućih poboljšanja u srednjoročnom smislu. Detaljnija procjena operacija ESA-a/ESFS-a predstavljena je u Radnom dokumentu službi koji je priložen ovom izvješću.

Uz povremeni zahtjev za pregled uspješnosti ESA-a/ESFS-a Komisija mora sastaviti izvješće do 16. lipnja 2014. u pogledu delegirane ovlasti za donošenje regulatornih tehničkih standarda kako je prenesena Komisiji u skladu s člankom 11. stavkom 1. uredbi o osnivanju. Predmetno izvješće nalazi se u Prilogu I. ovom izvješću.

2) MANDAT I ULOGE ESA-a

Nova nadzorna struktura, u čijem su središtu ESA-e i ESRB, temelj je opsežnih reformi koje je Komisija pokrenula od izbjivanja finansijske krize. Općeniti je cilj ESA-a održivo pojačati stabilnost i učinkovitost finansijskog sustava diljem EU-a.

Točnije, logika u podlozi osnivanja ESA-a bila je osigurati bliskiju suradnju i razmjenu informacija među nacionalnim nadzornicima, olakšati donošenje rješenja EU-a za prekogranične probleme i unaprijediti usklađeno tumačenje i primjenu pravila. Pripremom ujednačenih normi i osiguranjem nadzorne konvergencije i koordinacije ESA-a trebao bi se oblikovati daljnji razvoj jedinstvenog pravilnika primjenjivog na svih 28 država članica EU-a i time pridonijeti funkcioniranju jedinstvenog tržišta.

U tu svrhu ESA-ama su uredbama o osnivanju i naknadnom sekundarnom zakonodavstvu Unije dodijeljene uloge i ovlasti za regulatornu, nadzornu, finansijsku stabilnost i zaštitu potrošača, uključujući sljedeće:

- razvoj nacrta tehničkih standarda i izdavanje smjernica i preporuka, poštujući bolja načela reguliranja;
- dostavu mišljenja Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj komisiji;
- rješavanje slučajeva neslaganja između nacionalnih nadzornika, kad se zakonodavstvom od njih zahtjeva da surađuju ili se dogovore;
- doprinos osiguranju dosljedne primjene tehničkih pravila iz prava EU-a (uključujući stručne preglede);
- koordinatorsku ulogu u hitnim situacijama;
- ESMA izvršava izravne nadzorne ovlasti nad agencijama za procjenu kreditnog rejtinga i kreditni rezervitorij;
- prikupljanje potrebnih informacija za provedbu mandata;

Neke od ovlasti ESA-a dodatno su ograničene aktima Unije⁶. ESA-e posebno moraju izvršavati svoje zadatke i ovlasti koje su im dodijeljene u okviru područja primjene akata Unije navedenih u uredbama o njihovu osnivanju⁷, mjera donesene u okviru tih uredbi i svih dodatnih akata Unije kojima im se prenose zadaci.

Uspostava bankovne unije, a posebno jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM) i jedinstvenog sanacijskog mehanizma (SRM) kao njezinih ključnih komponenata, utjecat će na funkciranje ESFS-a, ali se njome ne dovodi u pitanje njegovo postojanje i nužnost. Suprotno tome, ESA-e će i dalje biti odgovorne za uspostavu zajedničkih regulatornih i nadzornih standarda i praksi te dosljednu primjenu mjera EU-a diljem jedinstvenog tržišta. Procjena interakcija između ESFS-a i bankovne unije u ovoj bi fazi bila preuranjena, ali te će se interakcije ponovo pratiti u budućnosti.

3) PROCJENA RADA ESA-a GLAVNA POSTIGNUĆA I PODRUČJA ZA POBOLJŠANJE

Općenita učinkovitost i djelotvornost: ESA-e su brzo uspostavile funkcionalne organizacije usmjerene na doprinos obnovi povjerenja u finansijski sektor. Nalazi pregleda pokazali su da se opseg mandata ESA-a smatra dostatno širokim uz određeni prostor za moguća usmjerena proširenja, npr. u području zaštite potrošača/ulagatelja⁸, provedbe međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja (MSFI) te u području usporednih bankarskih sustava.⁹

Predloženo buduće djelovanje:

U tom kontekstu Komisija će dodatno ispitati postoji li srednjoročna ili dugoročna potreba za proširenjem trenutačnih mandata ESA-a kako bi se obuhvatila nova područja kao što su provedba MSFI-ja, jačanje nadzorne uloge u validaciji unutarnjih modela, osobito u području osiguranja, i usporedni bankarski sustavi.

Regulatorna uloga: Radom koji ESA-e poduzimaju u pogledu razvoja jedinstvenog pravilnika znatno se pridonijelo poboljšanju regulatorne usklađenosti i dosljednosti te se

⁶ Npr. Uredbom (EU) br. 236/2012 o kratkoj prodaji i određenim aspektima kreditnih izvedenica na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza (članak 28.).

⁷ Najvažnije članak 1. stavak 2. uredbi o osnivanju.

⁸ Primjeri uključuju Direktivu o pravima dioničara (2007/36/EZ) i Direktivu o ponudama za preuzimanje (2004/25/EZ) u opseg ESMA-e u skladu s člankom 1. stavkom 2. Uredbe o ESMA-i.

⁹ Vidi Komunikaciju Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Usporedni bankarski sustav – Rješavanje novih izvora rizika u finansijskom sektoru, COM(2013)614 od 4. rujna 2013.

poboljšalo međusobno razumijevanje među nadzornicima. Njime je isto tako omogućeno EU-u da se opremi znatnim brojem visokokvalitetnih pravila u relativno kratkom roku.

Transparentni, uključivi i učinkoviti postupci smatraju se presudnima u ovom području. Mnogi dionici ukazali su na potrebu za određivanjem fleksibilnijih rokova, tj. rokova koji ovise o stupanju na snagu konačnog sporazuma temeljnog akta Unije, za podnošenje nacrti tehničkih standarda Komisiji. Time bi se ESA-ma omogućilo dovoljno vremena za pripremu visokokvalitetnih nacrti standarda i javno savjetovanje unutar odgovarajućih rokova. Osim toga, neki su se problemi odnosili na nedostatak detaljnih povratnih informacija o savjetovanjima i često primjećen nedostatak visokokvalitetne analize troškova i koristi.

Dionici i same ESA-e više su puta zatražile povećanje uključenosti ESA-a u pripremi prve razine zakonodavstva o finansijskim uslugama. ESA-e su uspostavljene kao decentralizirane agencije i stoga imaju važnu ulogu u doprinosu provedbi politika Unije. Međutim, one se razlikuju od europskih institucija i njihova se uloga u regulatornom postupku stoga treba procjenjivati u okviru ograničenja nametnutih Ugovorom.

Iako se regulatorni zadatci stalno uključuju u opseg posla ESA-a tijekom razdoblja obuhvaćenog pregledom, razni su dionici naglasili da se relevantan razvoj nije uvijek odražavao u jednakovrijednom povećanju u smislu ljudskih potencijala i odgovarajućih proračunskih sredstava.

Smjernice i preporuke koje ESA-e donose na temelju članka 16. Uredbi o ESA-ima nisu obvezujuće, ali imaju posebne značajke (učinak „poštuj ili objasni“). Pokazale su se fleksibilnim instrumentom za konvergenciju, ali dionici su ukazali na neke nesigurnosti koje se odnose na konkretno područje primjene i prirodu tih mjera. Komisija smatra da se upotreba ovlasti ESA-a mora čvrsto temeljiti na pravnoj osnovi kojom su obuhvaćeni njihovi akti. Točnije, dva cilja za izdavanje smjernica i preporuka iz članka 16. stavka 1. uredbi o osnivanju, odnosno uspostava „dosljednih, učinkovitih i djelotvornih nadzornih praksi“ i osiguranje „ zajedničke, jedinstvene i dosljedne primjene prava Unije“ moraju se pratiti kumulativno.

Brojni su dionici zatražili pojašnjenja mogućnosti osporavanja smjernica i preporuka u okviru prava EU-a. Komisija smatra da je članak 60. uredbi o osnivanju ograničen na odluke te se stoga njime ne pruža pravna osnova za osporavanje smjernica i preporuka. Smjernice i preporuke trebale bi biti podložne ispitivanju na temelju članka 263. stavka 1. UFEU-a ukoliko je predviđeno da proizvode pravne učinke prema trećima. Međutim, Sud još nije imao priliku odlučivati o tom aspektu uredaba o ESA-ama.

Više od 150 tehničkih standarda podneseno je Komisiji u obliku nacrti tehničkih standarda tijekom razdoblja pregleda. ESMA je podnijela 92 nacrti tehničkih standarda. Nastavno na uspješno zaključivanje pregovora o okviru Uredbe i Direktive o kapitalnim zahtjevima (CRDIV/CRR) u proljeće 2013., EBA je podnijela 58 nacrti tehničkih standarda, a EIOPA je provela opširne pripremne radove s obzirom na pregovore u tijeku o okviru Solventnost II / Omnibus II i dostavila svoj prvi tehnički standard. Sve su tri ESA-e 2013.

dostavile jedan zajednički nacrt regulatornih tehničkih standarda koji se odnosi na Direktive o finansijskim konglomeratima. Tijekom razdoblja obuhvaćenog pregledom Komisija je odobrila ukupno više od 45 tehničkih standarda, od čega ih je samo tri vraćeno ESA-ma radi dalnjih izmjena.

Predloženo buduće djelovanje:

Kako bi riješile zabrinutosti koje su izrazili dionici, ESA-e bi trebale kratkoročno povećati transparentnost regulatornog postupka, uključujući zadavanjem primjerenog roka za odgovor na javna savjetovanja i davanjem detaljnijih povratnih informacija o podacima koji su primljeni tim putem. ESA-e bi trebale osigurati i visokokvalitetnu analizu troškova i koristi i izraditi nacrte pravnih tekstova za nacrte tehničkih standarda. Potrebno je da nacrti tehničkih standarda sustavno podliježu javnom savjetovanju.

Komisija će sa svoje strane posebnu pažnju posvetiti primjerenosti rokova i opsegu ovlaštenja za tehničke standarde u svojim nacrtima zakonodavnih prijedloga i tijekom rasprava koje se odvijaju u okviru zakonodavnog postupka.

Nadzorna uloga: Stvaranje zajedničke Unijine nadzorne kulture i promicanje usklađenih nadzornih praksi nužno je dugoročan cilj. ESA-e su se do sad usredotočile na svoju regulatornu ulogu. To se može djelomično objasniti potrebom za prioritizacijom s obzirom na ograničene resurse, ali se čini da je povezano i s nekim nedostatcima u strukturi upravljanja ESA-ma¹⁰.

ESA-e su počele provoditi stručne preglede. Smatra se da će se tim alatom ostvariti veća korist, uključujući ne samo tematske stručne preglede, već i stručne preglede po državama i sustavnije praćenje nakon poboljšanja rada na regulatornom okviru.

EBA i EIOPA, te uz uspostavu središnjih drugih ugovornih strana od rujna 2013. i ESMA, aktivno su uključene u sve aspekte rada kolegija nadzornih tijela i poboljšale su svoj rad zahvaljujući smjernicama i nadgledanjem programa i godišnjih akcijskih planova. ESA-e su pridonijele poboljšanju izvješćivanja i objava povezanih s nadzorom. Međutim, pravo ESA-a na pristup podacima nadležnih tijela i finansijskih institucija moglo bi se učinkovitije upotrijebiti, u skladu s uvjetima utvrđenima u uredbama o ESA-ma.

ESA-e nisu izdavale preporuke ni obvezujuće odluke u skladu s člancima 17. do 19. Uredbe o ESA-ma (npr. u pogledu kršenja prava, hitnih situacija, obvezujućeg posredovanja), ali su iskoristile svoje ovlasti neobvezujućeg posredovanja i moralni pritisak. Nedostatak upotrebe obvezujućeg posredovanja dionici pripisuju različitim uzrocima uključujući trenutačnu strukturu upravljanja ESA-ma u okviru koje se ne potiču odluke ili postupci protiv nacionalnih nadležnih tijela, odvraćajući učinak relevantnih ovlasti te nejasnost uredbi o osnivanju u pogledu područja primjene i pokretača za primjenu obvezujućeg posredovanja.

¹⁰ Vidi odjeljak o upravljanju.

Jedna mogućnost za daljnje ispitivanje moglo bi biti razjašnjavanje područja primjene i pokretača za primjenu obvezujućeg posredovanja u uredbama o osnivanju.

Aktivnosti ESA-a u pogledu međunarodnih pitanja ograničene su njihovim mandatima. Prisutnost ESA-a u relevantnim međunarodnim organizacijama smatra se doprinosom osiguranju usklađenosti s globalnim vrednovanjem te se očekuje da će se zahvaljujući njoj u međunarodnim forumima, uz Komisiju, dodatno pojačati i dopuniti europski glas. Posebni zahtjevi u pogledu međunarodnog rada decentraliziranih agencija utvrđeni u zajedničkom pristupu tim agencijama namijenjeni su kao pomoć agencijama u radu tijekom njihova mandata i unutar postojećeg institucionalnog okvira.

Predloženo buduće djelovanje:

Kao prvi izravni korak za rješavanje zabrinutosti dionika ESA-e bi trebale razmotriti jačanje usmjerenosti na konvergenciju u nadzoru, posebno povećanjem provođenja stručnih pregleda i odgovarajućeg praćenja.

U drugoj fazi Komisija ispitati mogućnosti za revidiranje pokretača za primjenu i područja primjene ovlasti za obvezujuće posredovanje, uključujući moguće razjašnjenje područja primjene i pokretača za primjenu u uredbi o osnivanju. Slično tome, Komisija će dodatno ispitati je li potrebno povećati pravo ESA-a na pristup podatcima kako bi im se omogućio izravan pristup podatcima, prema potrebi, radi uspješnosti u izvršavanju njihovih zadataka.

Finansijska stabilnost – uloga u praćenju i koordinaciji: ESA-e aktivno pridonose razvoju praćenja na finansijskim tržištima i testiranju otpornosti finansijskih institucija te cijelog finansijskog sustava EU-a. U tu svrhu ESA-e su uspostavile razne alate za ispunjavanje svojih odgovornosti u pogledu utvrđivanja sistemskih rizika. Do danas nijednom nije proglašeno hitno stanje, ali ESA-e su poduzele korake kako bi učinkovito reagirale bude li to potrebno.

ESA-e su poduzele razne mjere za promicanje koordiniranih radnji i olakšavanje razmjene podataka. Među istaknutim su primjerima izvršavanje dokapitalizacije 2011./12. te izvješće zajedničkog odbora o međusektorskim rizicima¹¹, ESMA-ino koordiniranje mjera koje su donijela nadležna tijela u pogledu kratke prodaje¹² te mišljenje EIOPA-e o okružju niskih kamata.¹³ Većina je dionika izrazila veliko zadovoljstvo s ulogom ESA-a u koordinaciji.

¹¹ Za izvješće iz kolovoza 2013. vidi http://www.eba.europa.eu/documents/10180/43119/ESAs_joint_risk_report_autumn_2013_final.pdf.

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

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

Uloga u zaštiti potrošača: ESA-e su uspostavile unutarnje strukture za pitanja povezana sa zaštitom potrošača u okviru svojih organizacija. Horizontalna priroda zaštite potrošača omogućuje provedbu zaštite potrošača u okviru brojnih aspekata rada ESA-a. Iako je istina da i dalje postoji ograničen opseg za nadležna tijela da (privremeno) zabrane ili ograniče određene financijske aktivnosti na temelju članka 9. stavka 5. uredbi o ESA-ma i da dosad nije proglašeno hitno stanje, relevantno područje primjene za mjere iz uredbi o osnivanju široko je i u njemu bi se mogle bolje upotrebljavati postojeće odredbe. Osim toga, trenutačne ovlasti na temelju članka 9. stavka 5. mogu se izvršavati jedino ako je tako utvrđeno u sektorskim zakonodavnim aktima iz članka 1. stavka 2., a to trenutačno vrijedi samo za nekoliko zakonodavnih akata. Potrebno je razmotriti mogućnost da se članak 9. stavak 5. pretvori u zasebnu ovlast.

Točnije, nekoliko nacionalnih nadležnih tijela koja imaju predstavnike u predmetnim odborima nadzornih tijela nemaju mandate za zaštitu potrošača na nacionalnoj razini zbog čega im nedostaje potrebno stručno iskustvo pa prednost često daju pitanjima koja se izravnije odnose na njih same. Kako bi to ispravile, ESA-e bi mogle uvesti mehanizam za osiguranje uske suradnje i uključenosti relevantnih nacionalnih nadležnih tijela kako bi prikupile stručno iskustvo i osigurale sveobuhvatan pristup zaštiti potrošača na razini ESA-a.

Sve su tri ESA-e objavile smjernice o pitanjima povezanim sa zaštitom potrošača te su do sad održale nekoliko otvorenih dana za potrošače/ulagatelje. ESA-e su do sad izdale četiri upozorenja, odnosno o ulaganjima u strane valute (Forex) (prosinac 2011.), o opasnostima *online* ulaganja (rujan 2012.), o ugovorima za razlike (travanj 2013.) i o virtualnim valutama (prosinac 2013.). koja su objavljena na relevantnim *web*-mjestima.¹⁴ Međutim, čini se da je javna svijest o tim upozorenjima i dalje ograničena.

Nadalje, za osiguranje okvira usklađenog među sektorima i odgovarajuće koordinacije aktivnosti ESA-a bi se Zajednički odbor (ZO) mogao upotrebljavati u većoj mjeri. To bi se, naprimjer, moglo postići razmjenom najboljih praksi među nadležnim tijelima čime bi se omogućilo preciznije definiranje i razjašnjavanje njihovih relevantnih nadležnosti u skladu s pravnom osnovom.¹⁵

Predloženo buduće djelovanje:

Kao prvi korak za rješavanje zabrinutosti dionika ESA-e bi trebale razmotriti davanje veće prednosti pitanjima povezanim sa zaštitom potrošača/ulagatelja (uključujući povećanje vidljivosti) i potpuno iskorištavanje ovlasti koje su im na raspolaganju. Na jednak se način može proširiti i dodatno strukturirati upotreba Zajedničkog odbora. ESA-e bi trebale osigurati, u mjeri u kojoj je to moguće, i suradnju s nadležnim nacionalnim tijelima u području zaštite

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

¹⁵ Dobar primjer te pojačane suradnje vidljiv je u području rješavanja pritužbi za koje su i EBA i ESMA inspiraciju pronašle u temeljima EIOPA-e i plana za razvoj identičnih postupaka za rješavanje pritužbi za područje bankarstva i vrijednosnih papira.

potrošača i njihovu uključenost u to područje kada se ta nadležna tijela razlikuju od onih predstavljenih na razini Odbora nadzornih tijela.

U drugoj fazi Komisija će dodatno ispitati je li potrebno da se članak 9. stavak 5. uredbi o ESA-ma pretvori u zasebnu ovlast.

Upravljanje, zajednička tijela internih organizacija i interesne skupine: Od ESA-a se zahtijeva da mjere poduzimaju posredstvom svojih predmetnih Odbora nadzornih tijela isključivo u interesu Europske unije.¹⁶ Iako je prijelaz s postupka donošenja odluke koji se temelji na konsenzusu na stvarno glasovanje korak unaprijed, prevladavajuća uloga predstavnika nacionalnih nadležnih tijela u postupku donošenja odluka bila je predmet kritika. Točnije, glavni je uzrok zabrinutosti da u postupku prevladavaju nacionalni stavovi umjesto interesa cijelog EU-a.¹⁷ Potrebno je razmotriti mogućnosti kojima će se povećati učinkovitost i djelotvornost ESA-a i zadržati visoka razina odgovornosti.

Rad upravnih odbora ESA-a smatra se zadovoljavajućim. Slično tome, općenito se smatra da predsjednici i izvršni direktori učinkovito ostvaruju svoju misiju i općenito stavlju naglasak na svoja nadležna tijela. Osim toga, među ostalim mogućnostima za poboljšanje rada ESA-a istovremeno poštujući potrebu Odbora nadzornih tijela za odgovornošću moglo bi se razmotriti proširenje uloge osoblja ESA-a u pripremnim tijelima, kao što su predsjedanje stalnim odborima i radnim skupinama te izrada nacrtta važnih dokumenata.

Dva zajednička tijela ESA-a, odnosno žalbeno vijeće i zajednički odbor, pokazala su se korisnim mehanizmima za osiguranje usklađenih stavova i međusektorske suradnje. Točnije, zajednički odbor može imati važniju ulogu u olakšavanju međusektorske suradnje, ali mogli bi se poboljšati vidljivost, transparentnost i upravljanje.

Iako većina dionika smatra ulogu interesnih skupina vrijednom, njihov je dosadašnji utjecaj bio ograničen a postoji velika potreba za resursima za njihovo osnivanje i njihov rad. Izražene su zabrinutosti u pogledu izazova da se osigura uravnotežena zastupljenost različitih interesnih skupina, posebno potrošača, korisnika finansijskih usluga, predstavnika zaposlenika i MSP-ova.¹⁸ Neki od tih nedostataka mogli bi se riješiti proširenjem mandata za članove interesnih skupina i povremenim sastancima radi osiguranja kontinuiteta.

¹⁶ Nakon uspostave jedinstvenog nadzornog mehanizma izmijenjeno je donošenje odluka EBA-e te je u posebnim okolnostima predviđena dvostruka obična većina.

¹⁷ Vidi Rezoluciju Europskog parlamenta od 22. ožujka 2014. s preporukama Komisiji o pregledu Europskog sustava finansijskog nadzora (ESFS), para AU; Državno izvješće MMF-a br. 13/65, ožujak 2013., str. 11; Mazarsovo izvješće, listopad 2013., str. 34.

¹⁸ U izboru sastava skupina dionika bit će potrebno poštovati mišljenje europskog ombudsmana od 7. studenoga 2013. o sastavu interesne skupine EBA-e za bankarstvo nastavno na pritužbu organizacije Uni Europa u rujnu 2011. u kojoj je potvrđen niz nedostataka u pogledu seleksijskog postupka koji je provela EBA za sastav raznih kategorija dionika te je zatražena uravnoteženija zastupljenost dionika različitih kategorija u smislu zemljopisne i

Predloženo buduće djelovanje:

Postoji niz kratkoročnih poboljšanja koja bi ESA-e mogla provesti radi rješavanja zabrinutosti u tom području, osiguravajući da Odbor nadzornih dijela zadrži nadzor nad svakim delegiranjem. Posebno je potrebno razmotriti sljedeće:

- uloga i utjecaj osoblja ESA-a u okviru pripremnih tijela mogli bi se povećati;
- nadležnost predsjednika mogla bi se pojačati češćom upotrebom delegiranja određenih zadataka u skladu s člankom 41. stavkom 1. uredbi o ESA-ma;
- uloga, vidljivost i transparentnost zajedničkog odbora mogli bi se povećati;
- interesne skupine mogli bi imati uravnoteženiji sastav te bi se mogla povećati transparentnost njihova relevantnog rada;

u dugoročnom smislu, čuvajući osjetljivu ravnotežu ostvarenu u kontekstu uspostave jedinstvenog nadzornog mehanizma te ne dovodeći u pitanje članak 81.a Uredbe o EBA-i u kojem se zahtijeva preispitivanje provođenja postupaka glasovanja kada broj država članica nesudionica dosegne četiri¹⁹, Komisija će ispitati mogućnosti za poboljšanje upravljanja ESA-ma kako bi osigurala da se odluke donose u interesu cijelog EU-a.

Financiranje: Proračuni ESA-a temelje se 60 % na doprinosu nacionalnih nadležnih tijela i 40 % na doprinosu iz proračuna EU-a²⁰ te u potpunosti podliježu primjenjivim pravilima za finansijsku transparentnost, posebno u pogledu proračunskih tijela. Iako su se njihovi proračuni znatno povećali od njihova osnivanja, većina dionika smatra da trenutačni aranžmani za financiranje nisu razmjerni njihovim sve brojnijim zadatcima i odgovornostima. Točnije, dionici su zabrinuti zbog rizika da bi daljnja povećanja mogla dovesti do smanjenja finansijskih sredstava na nacionalnoj razini te se čini da ona ne bi bila održiva za brojna nacionalna nadležna tijela. Mogla bi se provesti daljnja analiza radi procjene mogućnosti različitih modela financiranja za ESA-e, uključujući povećanje razine financiranja povećanjem naknada i pristojbi.

Predloženo buduće djelovanje:

spolne ravnoteže. Vidi detaljnije informacije o odluci ombudsmana: Odluka europskog ombudsmana o zaključenju istrage u pogledu pritužbe 1966/2011/(EIS)LP protiv Europskog nadzornog tijela za bankarstvo.

¹⁹ Vidi članak 81.a Uredbe (EU) br. 1022/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo) u odnosu na dodjelu određenih zadaća Europskoj središnjoj banci na temelju Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013, SL L 287 od 29.10.2013., str. 5 – 14.

²⁰ I na pristojbama koje je ESMA povećala za nadzor agencija za procjenu kreditnog rejtinga i trgovinskog repozitorija.

S obzirom na ograničenje nacionalnih proračuna i proračuna EU-a Komisija smatra da je potrebno predvidjeti reviziju postojećeg modela financiranja te da bi idealno bilo ukinuti nacionalne doprinose i doprinose EU-a. U tu će svrhu Komisija pokrenuti pripremni rad radi poboljšanja aranžmana za financiranje ESA-a kako bi mogle obnašati svoj mandat uzimajući u obzir proračunska ograničenja. Komisija će ispitati i uvjete za financiranje ESA-a kroz alternativne modele financiranja, uključujući procjenu proporcionalnosti i učinka svakog predviđenog modela.

Struktura ESA-a: Općenita struktura ESA-a čini se odgovarajućom jer se u okviru te strukture uzimaju u obzir svi elementi sektora finansijskih usluga i olakšava bliska suradnja između mikrobonitetne (ESA-e) i makrobonitetne (ESRB) dimenzije. Pozive na strukturne promjene, kao što su spajanje nadležnih tijela u jedno sjedište ili uvođenje dvodijelnog pristupa²¹, potrebno je pažljivo procijeniti u kontekstu uspostave bankovne unije.

Postoji općeniti konsenzus u pogledu učinkovitosti i djelotvornosti izravnog nadzora agencija za procjenu kreditnog rejtinga koji provodi ESMA i u pogledu ESMA-ina mandata za nadzor trgovinskog repozitorija. Moglo bi se razmotriti proširenje izravnih nadzornih ovlasti na kritične tržišne infrastrukture, što su predložili razni dionici.

Predloženo buduće djelovanje:

S obzirom na taj temelj Komisija će nastaviti svoja razmatranja i dodatno procijeniti u srednjoročnom i dugoročnom smislu jesu li potrebne dodatne strukturne promjene, uključujući jedno sjedište i moguće proširenje izravnog nadzora na integrirane tržišne infrastrukture.

4) ZAKLJUČCI

Unatoč teškim okolnostima ESA-e su brzo uspostavile organizacije koje uspješno funkcioniraju. Općenito su se uspješno nosile sa širokim rasponom zadataka, povećanom potražnjom i ograničenim ljudskim resursima. Pregledom su otkrivena neka područja gdje su kratkoročno i srednjoročno potrebna dodatna poboljšanja kako bi se ESA-ma omogućilo da u potpunosti iskoriste svoje mandate, uzimajući u obzir uspostavu bankarske unije.

I. Područja za poboljšanje u kratkoročnom smislu

ESA-e i Komisija mogu kratkoročno provesti neka poboljšanja bez promjene zakonodavnog okvira. To vrijedi za sljedeće prijedloge:

²¹ Dvodijelni pristup odnosi se na razdvajanje regulatornih funkcija među dvama regulatorima: jedan obavlja bonitetne zadatke, a drugi je usredotočen na poslovanje.

- naglasak na nadzornu konvergenciju mogao bi se povećati radi osiguranja dosljedne provedbe i primjene prava EU-a, a posebno bi se mogla uvesti češća i bolja primjena stručnih pregleda te je potrebno osigurati sustavnije praćenje u područjima gdje su otkriveni nedostaci,
- povećanje transparentnosti postupka za pripremu nacrta tehničkih standarda ili savjetovanje Komisije i osiguranje, prema potrebi, visokokvalitetne analize troškova i koristi, uključujući analizu utjecaja na dionike i temeljna prava, ako je relevantno,
- davanje veće važnosti zadatcima povezanima sa zaštitom potrošača/ulagatelja i potpuno iskorištavanje ovlasti na raspolaganju,
- poboljšanje unutarnjeg upravljanja:
 - sastav interesnih skupina trebao bi biti uravnotežen i u obzir je potrebno uzeti mišljenje ombudsmana. mogla bi se povećati transparentnost rada interesnih skupina.
 - moglo bi se pojačati ulogu i utjecaj osoblja ESA-e u okviru pripremnih tijela kao što su radne skupine, stalni odbori itd.
 - moglo bi se poboljšati uloga i vidljivost zajedničkog odbora, npr. putem posebne *web*-stranice i sustavne objave njegova rada. ESA-e bi moglo bolje upotrijebiti zajednički odbor za usmjeravanje na osnovna međusektorska pitanja, uključujući ona o zaštiti potrošača i ulagatelja te bonitetnim pitanjima.
 - Za povećanje nadležnosti predsjednika i omogućivanje brzog donošenja odluka u interesu Europe moglo bi se u većoj mjeri primijeniti delegiranje određenih zadataka predsjedniku, na primjer povezanih sa zahtjevima za podatke, kako je predviđeno člankom 41. stavkom 1. Uredbe o ESA-ma.

Komisija će u kratkoročnom smislu poduzeti mjere u sljedećim područjima:

- osiguravanje da ovlaštenja za tehničke standarde u budućim zakonodavnim prijedlozima imaju rokove koji su u skladu sa stupanjem na snagu osnovnog pravnog akta,
- obratiti posebnu pozornost na primjerenost rokova i područje primjene ovlasti za tehničke standarde u nacrtima zakonodavnih prijedloga te tijekom rasprava koje se održavaju u okviru zakonodavnog postupka.

II. Moguća glavna područja za moguća srednjoročna poboljšanja

Istovremeno bi za većinu pitanja koja su istaknuli dionici, a na koja je potrebno obratiti dodatnu pažnju, bile potrebne zakonodavne mjere za izmjenu uredbi o osnivanju ESA-a. Komisija namjerava dodatno ispitati tehničke i pravne aspekte raznih postavljenih pitanja i

pokrenuti pripremni rad za procjenu mogućnosti za rješavanje tih pitanja u srednjoročnom pogledu. U okviru tog rada posebno će se ispitati sljedeće:

- ne dovodeći u pitanje dogovor o provođenju postupaka glasovanja EBA-e postignut u okviru paketa jedinstvenog nadzornog mehanizma, upravljanje ESA-ma moglo bi se poboljšati za dodatno povećanje kapaciteta Odbora nadzornih tijela za donošenje brzih odluka u interesu cijelog EU-a. Moglo bi se razmotriti jačanje nadležnosti i uloge predsjednika te izmjena sastava i mandata upravnog odbora kako bi mu se dodijelile trajnije i izvršne funkcije,
- poboljšanja aranžmana za financiranje ESA-a, uključujući upotrebu alternativnih izvora financiranja, ukidanjem nacionalnih doprinosa i doprinosa EU-a u idealnom slučaju,
- ESA-e bi mogle imati izravan pristup podatcima kad je to potrebno za uspješno obavljanje njihovih zadataka i u skladu s primjenjivim zakonodavstvom²². Uloga predsjednika i/ili upravnog odbora u tom bi se pogledu mogla pojačati,
- moguća proširenja trenutačnih mandata potrebno je temeljito procijeniti u kontekstu načela supsidijarnosti i s obzirom na troškove i koristi, Moguća područja za dodjeljivanje dodatnih zadataka predmetnim ESA-ma mogla bi uključivati područje provedbe MSFI-ja, jačanje nadzorne uloge u validaciji internog modela, usporedne bankarske sustave i izravan nadzor nad visokointegriranim tržišnom infrastrukturom kao što su središnje druge ugovorne strane,
- područje primjene članka 9. stavka 5. uredbi o ESA-ma moglo bi se pretvoriti u zasebnu ovlast,
- mandat u području zaštite potrošača/ulagatelja mogao bi se razjasniti i poboljšati prema potrebi kako bi se točnije utvrdile uloge i prioriteti ESA-a i zajedničkom odboru dodijelila središnja uloga,
- moguće jačanje ovlasti ESA-a za rješavanje sporova,
- trajanje mandata za članove interesnih skupina moglo bi se povećati. Potrebno je razmotriti ograničavanje broja interesnih skupina po ESA-i na jedan,
- Moguća potreba za strukturnim promjenama, uključujući jedno sjedište i proširenje izravnih nadzornih ovlasti na integrirane tržišne infrastrukture.

²² Uredba (EZ) br. 45/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka, SL L 8, 12.1.2001., str. 1.