



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 20.7.2011
SEK(2011) 953 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument

Směrnice Evropského parlamentu a Rady

o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky

{KOM(2011) 453 v konečném znění}
{SEK(2011) 952 v konečném znění}

1. Úvod

Ve svém sdělení ze dne 9. prosince 2010¹ Komise navrhla legislativní opatření EU, aby sblížila a posílila sankční režimy v odvětví finančních služeb.

Ve svém sdělení ze dne 4. března 2009² Evropská komise oznámila, že i) ve světle finanční krize posoudí pravidla a praxi finančních institucí z hlediska správy a řízení společností a ii) případně předloží doporučení nebo navrhne regulační opatření.

Toto posouzení dopadů obsahuje analýzu možných opatření, která mohou být přijata v oblasti působnosti směrnice o kapitálových požadavcích (CRD). Doplňuje posouzení dopadů návrhu „CRD IV“.

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Sankční režimy

Vnitrostátní sankční režimy, které jsou v současnosti v případě klíčových porušení CRD uplatňovány, se liší a nejsou vždy vhodné, aby zajistily účinné vymáhání. Určité důležité sankční pravomoci nemají všechny vnitrostátní orgány k dispozici a sankce se nezveřejňují systematicky. V některých členských státech je výše správních finančních sankcí (pokut) příliš nízká, a tudíž nedostatečně odrazující a sankce nemohou být uloženy současně úvěrovým institucím i jednotlivcům, kteří za porušení nesou odpovědnost. Při určování výše sankcí, které mají být uloženy, neberou některé vnitrostátní orgány v úvahu kritéria, jež jsou důležitá pro zajištění proporcionality a odrazujícího účinku sankcí.

Kromě toho se stávající uplatňování sankcí v členských státech liší, včetně sankcí používaných v bankovních sektorech podobné velikosti. V některých členských státech se v posledních letech uplatňovalo málo sankcí nebo se neuplatňovaly vůbec žádné sankce, což by mohlo být znakem slabého vymáhání pravidel EU.

Tato situace může vyústit v nedostatečné dodržování pravidel EU, narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu a může mít negativní dopad na finanční dohled, což ohrožuje řádné fungování bankovních trhů a může poškodit ochranu vkladatelů a investorů a důvěru ve finanční sektor.

Správa a řízení společností

V červnu 2010 zveřejnila Komise zelenou knihu o správě a řízení podniku ve finančních institucích a politice odměňování³ a průvodní pracovní dokument útvarů Komise⁴, které analyzovaly nedostatky v mechanismech správy a řízení společností v odvětví finančních služeb, jež odhalila finanční krize a které přispěly k nadměrnému riskování.

¹ KOM(2010) 716 v konečném znění.

² KOM(2009) 114 v konečném znění.

³ KOM(2010) 0284 v konečném znění.

⁴ Pracovní dokument útvarů Komise – Správa a řízení společností ve finančních institucích: poučení ze současné finanční krize, osvědčené postupy, SEK(2010) 669 v konečném znění.

Nedostatečný dohled správních rad nad rizikem

V mnoha případech byly správní rady buď neschopny, nebo neochotny zpochybnit strategická podnikatelská rozhodnutí řídicích pracovníků. Bylo tomu tak často kvůli nedostatku času a nepřiměřeným odborným znalostem správních rad úvěrových institucí. V některých případech objektivitu správních rad ohrozila převaha řídicích pracovníků a nedostatečná různorodost složení správní rady.

Kromě toho správní rady nebyly často dostatečně obeznámeny s celkovou strategií řízení rizika a v důsledku toho nebyl strategický přístup k riziku ze strany řídicích pracovníků sledován, vznikla motivace k nadměrně rizikovému chování a nebyly realizovány řádné systémy k zajištění účinného řízení rizika. Správní rady se rovněž dostatečně dlouho nezabývaly otázkami rizika, protože řízení rizika byl přikládán malý význam ve srovnání s ostatními záležitostmi, jako je strategie růstu. Hlášení rizika nebylo ve všech situacích včasné a komplexní, zvláště kvůli chybějící přímé hierarchii hlášení funkce řízení rizika správní radě.

V mnoha případech funkce řízení rizika neměla odpovídající váhu v rozhodovacím procesu.

Nezávazná povaha zásad – nedostatečná kontrola správy a řízení společností orgány dozoru

Nezávazná povaha většiny zásad správy a řízení společností přispěla k nedostatečně účinnému dodržování těchto zásad úvěrovými institucemi, přičemž realizace byla většinou ponechána na samoregulaci a vnějším sledování ze strany akcionářů. Nedostatky, které odhalila krize, ukázaly, že tyto mechanismy v praxi nefungovaly. Orgány dohledu nebyly schopny odpovídajícím způsobem sledovat nebo kontrolovat provádění standardů správy a řízení společností ze strany úvěrových institucí zejména proto, že chyběl jasný rámec správy a řízení společností a jasně vymezená role dohledu.

3. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Sbližování vnitrostátních sankčních režimů je nezbytné ke zvýšení odrazujícího účinku a vytvoření rovných podmínek k zajištění jednotného uplatňování CDR a úplné spolupráci a vzájemné důvěře mezi orgány bankovního dohledu v EU. Lepší uplatňování stávajících sankčních pravomocí vnitrostátními orgány by k dosažení takového sblížení nestačilo.

Jednotný a konzistentní přístup na úrovni EU je důležitý, abychom se účinně vypořádali se slabými správy a řízení společností v úvěrových institucích. Integrované kapitálové trhy a vzájemná provázanost evropského finančního sektoru způsobují, že by odlišná pravidla v členských státech mohla mít za následek regulatorní arbitráž, která by mohla ohrozit řádné fungování vnitřního trhu nebo vytvořit nové překážky jeho fungování.

4. CÍLE

Návrh se zaměřuje na zajištění řádného fungování bankovních trhů a obnovení důvěry v bankovním sektoru na základě:

- účinných, přiměřených a odrazujících sankcí, které lépe zajistí dodržování pravidel CDR,

- vytvoření rovných podmínek, aby se omezily příležitosti pro regulatorní arbitráž,
- účinného dohledu nad poskytovateli bankovních služeb,
- účinné správy a řízení společností v úvěrových institucích, která by měla přispět k zamezení nadměrnému riskování.

To vyžaduje:

- posílení a sblížení právního rámce, který se týká sankcí a mechanismů, jež usnadňují odhalování případů porušení, a
- posílení rámce správy a řízení společností:
 - zvýšení účinnosti dohledu správních rad nad rizikem,
 - zlepšení postavení funkce řízení rizika a dále
 - zajištění účinného sledování řízení rizika orgány dohledu.

5. MOŽNOSTI POLITIKY, ANALÝZA DOPADŮ A SROVNÁNÍ

5.1. Možnosti sankčních režimů

5.1.1. Možnosti odpovídajících správních sankcí

Možnosti
1: Žádné opatření na úrovni EU
2. Jednotná pravidla týkající se druhů a výše správních sankcí
3. Minimální společná pravidla týkající se druhů správních sankcí
4. Minimální společná pravidla o (minimální a maximální) výši správních pokut
5. Minimální společná pravidla o maximální výši správních pokut
6. Jednotná pravidla upravující faktory, které mají být zohledněny při uplatňování sankcí
7. Minimální společná pravidla upravující faktory, které mají být zohledněny při uplatňování sankcí

V rámci možnosti 1 by zjištěné problémy zůstaly zachovány: ačkoliv by Evropský orgán pro bankovníctví mohl podpořit další sblížování vnitrostátních režimů, bez existujícího rámce na úrovni EU by toto opatření bylo stěží účinné.

Možnosti 2 a 6 by vyloučily jakékoli odlišnosti, co se týče druhů, výše sankcí a kritérií pro jejich uplatňování, a proto by byly neúčinnější ve smyslu zajištění rovných podmínek a usnadnění přeshraničního dohledu. Možnosti 3, 4, 5 a 7 by byly méně účinné, ale dovolily by přizpůsobit sankce specifikům různých vnitrostátních právních systémů. Možnost 4 by byla účinnější než možnost 5 při snižování rozdílných výší pokut a zajištění odrazujícího účinku, ale možnost 5 lépe zabezpečí proporcionalitu.

Možnosti 2, 3 a 4 by byly podobně účinné při zajištění odrazujícího účinku. Avšak možnost 3 by dovolila uplatňování dodatečných druhů sankcí, což může v některých členských státech odrazující účinek zvýšit. Možnost 5 bude méně účinná při zajištění toho, že se dostatečně vysoké pokuty skutečně uplatňují, ale mohla by lépe zabezpečit jejich proporcionalitu. Možnosti 6 a 7 lze považovat za stejně účinné, neboť zahrnují tytéž faktory, ale možnost 7 by mohla lépe zajistit přiměřenost skutečně uplatňovaných sankcí, protože by nebránila příslušným orgánům vzít v úvahu jiné faktory.

Možnosti 2 a 7 jsou méně účinné ve smyslu změn požadovaných vnitrostátními právními předpisy a možnost 5 je více účinná než možnost 4.

5.1.2. Možnosti týkající se osobní působnosti správních sankcí

Možnosti
1: Žádné opatření na úrovni EU
2. Všeobecná povinnost uplatňovat správní sankce jak na jednotlivce, tak úvěrové instituce
3. Minimální společná pravidla uplatňování správních sankcí na jednotlivce a/nebo úvěrové instituce

Možnost 3 by byla účinnější než možnost 2 při zajištění rovných podmínek a lepšího přeshraničního dohledu, ale rozdíl v odrazujícím účinku je u těchto možností malý. Možnost 3 je mnohem méně účinná než možnost 2, protože by vyžadovala více změn ve vnitrostátních právních předpisech a může zavazovat členské státy, aby upravily své všeobecné režimy odpovědnosti.

5.1.3. Možnosti týkající se zveřejňování sankcí

Možnosti
1. Žádné opatření
2. Zveřejňování sankcí jako všeobecné pravidlo
3. Zveřejňování sankcí na základě rozhodnutí příslušných orgánů

Možnost 2 by byla mnohem účinnější než možnost 3 při zvýšení odrazujícího účinku sankcí. Možnost 3 je o něco účinnější než možnost 2.

5.1.4. Možnosti týkající se vlastního uplatňování sankcí

Možnosti
1: Žádné opatření na úrovni EU
2. Postup vnitřního informování v úvěrových institucích
3. Členské státy zřídí systémy na podporu a ochranu vnitřních informátorů
4. Podrobné požadavky EU na programy vnitřního informování

Všechny možnosti 2, 3 a 4 jsou účinné pro dosažení cíle lepšího odhalování případů porušení, který vede k vyšší úrovni vymáhání ve všech členských státech. Možnost 4 je v tomto ohledu považována za nejpřiměřenější. Všechny tyto tři možnosti mají dopad na základní práva

(respektování soukromého a rodinného života, ochranu osobních údajů, presumpci nevinu a právo na obhajobu), ale mohou být zmírněny a s ohledem na důležitost cílů, kterých má být dosaženo, je jejich dopad nezbytný a proporcionální.

Možnosti 2 a 3 jsou rovnocenně účinné ve smyslu požadovaných změn ve vnitrostátních právních předpisech. Možnost 4 je považována za neúčinnou, protože by vyžadovala radikálnější změny pravděpodobně i v členských státech, které již stanovily mechanismy vnitřního informování. Náklady na dodržování by také mohly být vyšší než ty, které si vyžadují možnosti 2 a 3, protože členské státy budou mít menší flexibilitu.

5.2. Možnosti správy a řízení společností

Možnosti
1. Žádné opatření na úrovni EU
2. Zlepšení provádění stávajícího právního rámce EU
3. Posílení a rozvoj rámce směrnice o kapitálových požadavcích

Ve srovnání s možnostmi 1 a 2 bude možnost 3 nejúčinnější pro dosažení stanoveného cíle. Možnost 1 bude udržovat regulační rámec otevřený a bude nadále vytvářet nesoulad dodržování a právní nejistotu. Možnost 2 se spoléhá na tržní disciplínu a lepší sledování realizace stávajících zásad orgány dohledu. Avšak orgány dohledu nebudou mít jasnější právní rámec, v němž by prováděly svůj dohled, a omezení samoregulace se již projevila.

Možnost 3 překračuje stávající rámec správy a řízení společností a zahrnovala by rozvoj dodatečných a posílených ustanovení. Obsahovala by opatření ke zvýšení účinnosti dohledu nad rizikem ze strany správních rad, zlepšení stávající funkce řízení rizika a její nezávislosti a zajištění účinného sledování řízení rizika orgány dohledu. Tyto nové požadavky vytvoří soubor minimálních standardů, které poskytnou úvěrovým institucím a orgánům dohledu jasná srovnávací měřítka, v rámci kterých by se měly rozvíjet a posuzovat struktury správy a řízení společností.

5.3. Upřednostňované možnosti a nástroje politiky

K dosažení cílů návrhu je nejvhodnější kombinace následujících vzájemně se posilujících možností:

Možnosti sankčních režimů

- Minimální společná pravidla týkající se druhu správních sankcí dostupná příslušným orgánům
- Minimální společná pravidla o maximální výši peněžitých správních sankcí
- Seznam klíčových faktorů, které je třeba zohlednit při určování správních sankcí
- Povinnost uplatňovat správní sankce jak na jednotlivce, tak úvěrové instituce
- Zveřejňování sankcí jako všeobecné pravidlo
- Postup vnitřního informování v úvěrových institucích

- Požadovat po členských státech, aby zřídily systémy na ochranu vnitřních informátorů

Možnosti správy a řízení společností

Zvýšit časové nároky na členy správní rady	Požadovat po úvěrových institucích, aby sdělily počet mandátů členů správní rady
	Požadovat po členech správní rady, aby plnění svých povinností věnovali dostatek času
	Omezit maximální počet mandátů, které může člen správní rady vykonávat souběžně
Zvýšit odbornost členů správní rady	Požadovat zveřejnění politiky nábory a skutečné odbornosti a dovedností členů správní rady
	Upřesnit kritéria, která musí členové správní rady splňovat jednotlivě i jako celek s ohledem na odpovídající dovednosti a odbornost
	Požadovat, aby se členům správní rady dostávalo odpovídajícího zaškolení a průběžného vzdělávání
	Povinný jmenovací výbor
Vyrovnat převahu řídicích pracovníků	Zakázat kumulaci mandátů předsedy správní rady a generálního ředitele v téže úvěrové instituci
Zvýšit různorodost složení správní rady	Požadovat sdělení ohledně vnitřní politiky různorodosti
	Srovnávání různých postupů na národní a evropské úrovni
	Požadovat, aby různorodost byla jedno z kritérií složení správní rady
	Požadovat po úvěrových institucích, aby ustavily politiku různorodosti
Zvýšit míru, ve které správní rady budou přijímat strategii řízení rizika za svou	Požadovat prohlášení o přiměřenosti systémů řízení rizika
	Požadovat prohlášení o riziku, které obsahuje přístup úvěrové instituce k riziku
Zvýšit význam otázek rizika u správních rad	Požadovat zveřejnění politiky a postupů týkajících se diskuse a analýzy otázek rizika v průběhu zasedání správní rady
	Požadovat, aby správní rady otázkám rizika věnovaly dostatek času
	Povinný výbor pro řízení rizika na úrovni správní rady
Zlepšit informování správních rad o riziku	Požadovat zveřejnění politiky a postupů týkajících se informování správní rady o riziku
	Požadovat po správních radách, aby stanovily obsah, formát a četnost informací o riziku, které by měly dostávat
	Požadovat, aby funkce řízení rizika mohla podléhat přímo správní radě
Zvýšit postavení a pravomoc funkce řízení rizika	Požadovat zveřejnění postavení a pravomoci funkce řízení rizika
	Požadovat nezávislou funkci řízení rizika
	Požadovat nezávislého ředitele pro řízení rizika
	Požadovat, aby ředitel pro řízení rizika měl odpovídající postavení a pravomoc
	Požadovat, aby odvolání ředitele pro řízení rizika podléhalo předchozímu schválení správní rady
Zajistit účinné sledování řízení rizika orgány dohledu	Požadovat, aby správa a řízení společností byla součástí kontroly orgány dohledu
	Požadovat, aby posuzování vhodnosti členů správní rady podléhalo zvláštní kontrole orgány dohledu
	Požadovat, aby orgány dohledu kontrolovaly programy zasedání správní rady a podkladové materiály pro její zasedání

5.3.1. *Dopady upřednostněných možností: sankční režim*

Očekává se, že možnosti týkající se sankčních režimů usnadní odhalování případů porušení a zmocní příslušné orgány, aby uplatňovaly odpovídající sankce. Předpokládá se, že to zajistí lepší vymáhání závazků plynoucích z CDR úvěrovými institucemi, což přinese prospěch všem **zúčastněným stranám**.

Tyto možnosti nebudou znamenat **administrativní zatížení** finančních institucí, nefinančních společností, včetně malých a středních podniků s výjimkou omezeného administrativního zatížení úvěrových institucí, které vyplývá z povinnosti zřídit systém vnitřního informování.

Očekává se pozitivní **sociální dopad**, protože bude posílena ochrana vkladatelů a investorů a zaměstnanci úvěrových institucí, kteří budou v roli vnitřních informátorů, budou těžit z lepší ochrany.

Tyto možnosti jsou v souladu se společnými cíli hlavních jurisdikcí skupiny G20 k posílení regulace a dohledu finančních institucí a očekává se, že budou mít pozitivní dopad na **konkurenceschopnost** EU ve světě.

5.3.2. *Dopady upřednostněných možností: správa a řízení společností*

Upřednostněné možnosti politiky, které zlepšují správu a řízení společností, pomohou zabránit nadměrnému riskování ze strany úvěrových institucí a sníží riziko selhání. Přispěly by ke stabilitě bankovního sektoru a zvýšily by důvěru investorů. Proto by měly mít na úvěrové instituce a všechny **zúčastněné strany** (vkladatele, akcionáře, věřitele) pozitivní dopad.

Na makroekonomické úrovni by jasný systém řízení rizika úvěrových institucí zabránil budoucím krizím, zvýšil by důvěru v bankovní systém a účinnost finančních mechanismů úvěrových institucí, což by urychlilo **hospodářský růst**.

Zavedení opatření týkajících se různorodosti složení správních rad bude pravděpodobně mít pozitivní dopad na **politiku rovnosti mužů a žen** v EU, odstranění skleněných stropů, usnadní ženám dosáhnout na pozice ve vedení společností a mohlo by mít pozitivní dopad na zaměstnanost žen.

Upřednostněná možnost by mohla vést k dodatečnému **administrativnímu zatížení** úvěrových institucí a orgánů dohledu. Avšak tyto náklady by měly být omezené a přiměřené celkovému cíli. Aby se snížilo potenciální regulační zatížení, měla by být uplatněna zásada proporcionality, která bere v úvahu rozsah a komplexnost činností úvěrových institucí.

6. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Komise jako strážce Smlouvy bude sledovat, jak členské státy realizují změny směrnice o kapitálových požadavcích. Účinky uplatnění legislativních opatření týkajících se sankčního režimu budou hodnoceny na základě následujících hlavních ukazatelů:

- počet odhalených případů porušení a počet uplatněných sankcí;
- postup příslušných vnitrostátních orgánů při uplatňování sankcí.

Co se týče správy a řízení společností, může trvat nějakou dobu, než se dostaví očekávané přínosy nových ustanovení, a úroveň realizace těchto přínosů bude záviset na tom, jak úvěrové instituce nové požadavky uvádějí do praxe. Komise bude sledovat uplatňování příslušných ustanovení směrnice o kapitálových požadavcích prostřednictvím EBA a rozsáhlého a nepřetržitého dialogu se všemi hlavními zúčastněnými stranami, včetně účastníků trhu (úvěrové instituce, investoři). Rovněž může využít závěry studií provedených zúčastněnými stranami.